



# Effekter ved en liberalisering av pengespillmarkedet i Norge

**Marte Meldal og Sandra Hallen**

**Veileder: Arnt Ove Hopland**

Masterutredning i Samfunnsøkonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## SAMMENDRAG

I denne utredningen har vi sett på konsekvenser ved å liberalisere det norske markedet for pengespill. Regjeringen vurderer en liberalisering under dersom man kan sikre *økte* inntekter til samfunnsnyttige formål, og samtidig *ivareta hensynet* til spilleavhengige. Ved en liberalisering vil det tillates at utenlandske spillselskaper tilbyr spill til norske konsumenter. Vi har analysert dette ved hjelp av mikroøkonomisk teori. Vi har sett på effekter av pris og kvantumsendringer ved å gå fra et monopolmarked til et marked med konkurranse. Ved en liberalisering vil inntekter til samfunnsnyttige formål bli generert ved hjelp av skatteinntekter fra bedriftene i markedet. Vi har beregnet hvor stor spillaktiviteten må være, og hvilke skattesatser som må settes, for at finansieringen av samfunnsnyttige formål skal kunne øke. En alternativ løsning der kun deler av markedet vil bli åpnet for konkurranse er også vurdert.

Basert på funnene i analysen vil en liberalisering av pengespillmarkedet føre til en kraftig reduksjon i prisen på pengespill. Som følge av dette må spillaktiviteten være stor og skattesatsene settes svært høyt for at finansiering av formål skal kunne øke, sammenlignet med dagens nivå. I dag spiller en gjennomsnittlig nordmann for 5 610 kr i året. Ved en fullstendig liberalisering av markedet må dette økes til 33 885 kr. Samtidig må bedriftenes inntekter skattlegges med minimum 52 %, for at finansieringen av samfunnsnyttige formål skal øke. Vi har også sett på en alternativ løsning hvor markedet blir delvis liberalisert. Ved denne løsningen må skattesatsen være på minimum 44 %. Til sammenligning blir spillinntekter i Storbritannia skattlagt med 15 %, og i lavskatteland som Malta og Gibraltar med under 5 %. Spørsmålet i denne sammenheng blir derfor om utenlandske spillselskaper vil ønske å gå inn i det norske markedet gitt disse forholdene.

## **FORORD**

Denne utredningen er skrevet som en obligatorisk del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole (NHH). Utredningen er skrevet innenfor hovedprofilen Samfunnsøkonomi.

I dette arbeidet har vi fordypet oss i den norske reguleringen av pengespill. Dette er et tema det er mye oppmerksomhet rundt. Høsten 2013 varslet Regjeringen at de ønsker å utrede spørsmålet om en lisensordning for utenlandske spillere. Dette er utgangspunktet for vår problemstilling.

Vi vil takke vår veileder Arnt Ove Hopland for nyttige kommentarer og faglige innspill.

Bergen, 19.06.2014

Sandra Hallen og Marte Meldal

---

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>8</b>
1.1	PROBLEMSTILLING .....	9
1.2	AVGRENSING.....	10
1.3	FORMÅL .....	10
1.4	BEGREPSAVKLARINGER.....	10
<b>2.</b>	<b>OM PENGESPILL .....</b>	<b>13</b>
2.1	DET NORSKE LOVVERKET .....	13
2.2	KRAV TIL PENGESPILL OG MARKEDSFØRING.....	14
2.2.1	<i>Markedsførings- og formidlingsforbud</i> .....	14
2.3	EØS-AVTALEN .....	15
2.4	REGULERTE AKTØRER .....	16
2.4.1	<i>Norsk Tipping</i> .....	16
2.4.2	<i>Norsk Rikstoto</i> .....	18
2.4.3	<i>Andre aktører i markedet</i> .....	18
2.5	STRUKTURELLE ENDRINGER I PENGESPILLREGULERINGEN .....	19
2.6	UTENLANDSKE SPILLSKAPER .....	19
2.7	REGULERINGSFORMER .....	21
2.7.1	<i>Danmark</i> .....	22
2.7.2	<i>Sverige</i> .....	24
2.7.3	<i>Storbritannia</i> .....	24
<b>3.</b>	<b>SPILLEAVHENGIGHET.....</b>	<b>26</b>
3.1	RISIKOFAKTORER .....	26
3.2	TOTALKONSUMMODELLEN .....	28
3.3	KOSTNADER VED SPILLEAVHENGIGHET .....	29
<b>4.</b>	<b>TEORI .....</b>	<b>31</b>
4.1	ETTERSPØRSEL ETTER PENGESPILL.....	31
4.2	TILBUD AV PENGESPILL .....	35
4.3	MARKEDSFORMER.....	36
4.4	KONSEKVENSER AV MARKEDSMAKT VED PRISSETTINGEN .....	37
4.5	PROFITTMAKSIMERING MED MARKEDSMAKT .....	37

---

4.6	VIRKNING AV MARKEDSMAKT .....	40
4.6.1	<i>Dødvektstap</i> .....	40
4.6.2	<i>Sløsing/oppblåste kostnader</i> .....	41
4.6.3	<i>Høyere kostnader</i> .....	41
4.6.4	<i>Redusert kvalitet/ innovasjon</i> .....	41
4.7	FULLKOMMEN KONKURRANSE .....	42
4.7.1	<i>Eksterne virkninger</i> .....	42
4.8	SKATT .....	43
4.8.1	<i>Samfunnsøkonomisk optimal skatt</i> .....	44
<b>5.</b>	<b>METODE</b> .....	<b>46</b>
5.1	DATAINNSAMLING .....	46
5.2	KVALITET .....	47
5.2.1	<i>Reliabilitet</i> .....	47
5.2.2	<i>Validitet</i> .....	47
5.3	ANALYSE AV DATA .....	48
<b>6.</b>	<b>MARKEDET FOR PENGESPILL</b> .....	<b>50</b>
6.1	DET REGULERTE MARKEDET FOR PENGESPILL I NORGE .....	50
6.2	DET UREGULERTE MARKEDET .....	55
6.3	KONSUMENTENE .....	57
6.4	BEDRIFTENE .....	60
6.4.1	<i>Monopolbedriftene</i> .....	60
6.4.2	<i>Utenlandske spillselskaper</i> .....	63
<b>7.</b>	<b>ANALYSE</b> .....	<b>66</b>
7.1	MARKEDET OM 5 ÅR UTEN EN OMREGULERING .....	67
7.2	MARKEDET OM 5 ÅR VED EN OMREGULERING .....	70
7.2.1	<i>Fullkommen konkurranse</i> .....	70
7.2.2	<i>Markedet ved en delvis liberalisering</i> .....	74
7.2.3	<i>Spilleavhengighet</i> .....	77
<b>8.</b>	<b>DRØFTING</b> .....	<b>80</b>
<b>9.</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>83</b>
	<b>LITTERATUR</b> .....	<b>84</b>

---

## Tabelliste

Tabell 1: Tippenøkkelen.....	17
Tabell 2: Kostnad per problemspiller per år.....	29
Tabell 3: Markedsomsetningen for aktørene i markedet i 2012.....	52
Tabell 4: Utbetalingsprosent Norsk Tippings spillportefølje.....	52
Tabell 5: Tilbakebetalingsprosent for andre aktører i det regulerte markedet .....	53
Tabell 6: Omsetning i det uregulerte pengespillmarkedet .....	55
Tabell 7: Gjennomsnittlige tilbakebetalingsprosent i det danske markedet.....	56
Tabell 8: Lisenser i det danske pengespillmarkedet.....	57
Tabell 9: Forbruk på spill per innbygger i det regulerte markedet 2012.....	58
Tabell 10: Forbruk på spill per innbygger i Storbritannia 2012.....	58
Tabell 11: Vektet tilbakebetalingsprosent i det norske og britiske markedet .....	59
Tabell 12: Markedsandeler for tallspill i Norge og Storbritannia .....	60
Tabell 13: Effektiviteten til monopolselskaper i Skandinavia .....	62
Tabell 14: Effektiviteten til utenlandske spillselskap .....	63
Tabell 15: Virkelige og predikerte omsetningstall.....	68
Tabell 16: Prisreduksjon ved fullkommen konkurranse .....	70
Tabell 17: Omsetning i markedet med og uten en omregulering om 5 år.....	70
Tabell 18: Skatteinntekter ved omregulering av markedet .....	73
Tabell 19: Skattesatser for å dekke finansiering av samfunnsnyttige formål .....	74
Tabell 20: Skatteinntekter ved en delvis liberalisering .....	76

---

## Figurliste

Figur 1: Etterspørselskurven .....	31
Figur 2: Etterspørselselastisitet .....	32
Figur 3: Konstant nøytralelastisk etterspørselskurve .....	34
Figur 4: Profittmaksimerende produksjon.....	36
Figur 5: Tilpasning ved monopol og fullkommen konkurranse.....	39
Figur 6: Markedstilpasning ved monopol og fullkommen konkurranse .....	40
Figur 7: Negativ ekstern effekt.....	43
Figur 8: Omsetningsutvikling i det regulerte, norske pengespillmarkedet .....	50
Figur 9: Markedsandeler i det norske pengespillmarkedet .....	51
Figur 10: Beløp gitt til samfunnsnyttige formål fra aktørene.....	54
Figur 11: Andel av disponibel inntekt lagt på spill .....	57
Figur 12: Brutto- og nettoomsetning til Norsk Tipping. ....	61
Figur 13: Fordelingen av Norsk Tippings nettoomsetning på formål og kostnader .....	62
Figur 14: Prisen på spill hos skandinaviske monopolselskap og utenlandske spillselskap....	65
Figur 15: Virkelig og predikert utvikling i pengespillmarkedet.....	68

# 1. INNLEDNING

Pengespillmarkedet i Norge er i dag en milliardindustri. Den regulerte delen av pengespillmarkedet hadde i 2013 en omsetning på over 30 milliarder kroner. Samtidig finnes det et uregulert pengespillmarked på internett der det er anslått at nordmenn spilte for 10-15 milliarder kroner samme år (Lotteritilsynet, 2014).

Monopol på pengespill kan begrunnes i at man ønsker å beskytte konsumentene. Det var fryktet at dersom det ikke ble lagt begrensninger på omfanget av pengespill, ville det medføre at mange utviklet spilleavhengighet. Beskyttelse av konsumentene er fortsatt et argument for monopolet i dag. En annen grunn for det norske monopolet på pengespill er å sikre finansiering av samfunnsnyttige formål. I 2012 var Norge det landet i Europa, etter Finland, som samlet flest penger til gode formål målt per innbygger (Norsk Tipping, 2013).

Mange av idrettsanleggene som bygges i dag finansieres via overskuddet til Norsk Tippings spillvirksomhet. Om det blir åpnet for konkurranse kan inntektene til Norsk Tipping reduseres. For at idretten skal få opprettholdt inntektene må alternative finansieringsmetoder vurderes. I denne sammenheng blir det foreslått at idretten skal bli finansiert via skatteinntektene fra de nye spillsekskapene i et liberalisert marked.

Myndighetene omtaler det norske pengespillmarkedet som et monopolmarked. Imidlertid finnes det et marked på internett der utenlandske spillsekskaper tilbyr pengespill til nordmenn. Selv om lovverket forbyr tilbud av pengespill fra aktører uten tillatelse, så er det ikke forbudt for norske konsumenter å spille hos disse. Ved å la sekskapene få drive lovlig i Norge, kan myndighetene få kontroll over et uregulert marked som de i dag har få muligheter til å kontrollere. Samtidig kan myndighetene skattlegge de opptjente inntektene disse spillsekskapene oppnår ved å tilby spill til norske konsumenter. Fra konsumentenes ståsted kan utvalget av produkter bli bedre og prisene lavere.

For motstanderne av monopolet veier disse argumentene tyngre enn argumentet om å beskytte konsumenten og å sikre inntekter til samfunnsnyttige formål. Det er mange som er kritiske til at monopolet er en bedre løsning, spesielt med tanke på konsumentbeskyttelse. I Storbritannia, der pengespillmarkedet er fritt (med unntak av lotterispill), har befolkningen den laveste andelen av spilleavhengige av befolkningen i Europa (European Commission, 2011). Det argumenteres videre for at spillsekskapene er seriøse aktører. Mange av disse



---

velger å knytte seg til organisasjoner som hjelper med spilleavhengighet. Eksempelvis har mange av spillselskapene som driver i Storbritannia inngått et samarbeid med GameCare, den nasjonale organisasjonen som forsker på spillavhengighet, og behandler spilleavhengige.

Norge er det 8. landet i verden rangert etter tap på pengespill per innbygger. I Europa er Norge på 4.plass (The Economist, 2011). At det legges så mye penger på spill gjør norske konsumenter attraktive for de utenlandske spillselskapene. Flere land i Europa har de senere år valgt å liberalisere pengespillmarkedet. Senest ute var Danmark i 2012, som åpnet markedet for et begrenset antall utenlandske spillselskaper.

## 1.1 Problemstilling

I Sundvolden-erklæringen varsler regjeringen at de ønsker å undersøke om det er mulig å innføre en lisensordning for utenlandske spillselskaper hvor man kan *«(...)kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer»*. I dette ligger det at Regjeringen vil *«(...) videreføre en politikk som ivaretar hensynet til spilleavhengige, og sikrer at inntekter fra pengespill i Norge skal tilfalle ideelle formål»* (Regjeringen, 2013:53)

Med utgangspunkt i Sundvolden-erklæringen ønsker vi å undersøke om en liberalisering av pengespillmarkedet kan generere økte inntekter til idrett, kultur og samfunnsnyttige organisasjoner. Vi ønsker også å undersøke hvilken effekt en omregulering av markedet vil ha på spilleproblemer i befolkningen.

Gitt en liberalisering av pengespillmarkedet, gir det oss følgende problemstillinger:

1. Hva må skatten på pengespill være for at inntektene til frivilligheten skal øke?
2. I hvilken grad vil spilleproblemer i befolkningen bli påvirket av omregulering?

## 1.2 Avgrensning

I oppgaven begrenser vi oss til å se på effektene en omregulering vil ha på priser, spillomsetning, skattenivåer og spilleproblemer i befolkningen. Det er flere økonomiske effekter som vil komme som følge av en omregulering, men på grunn av oppgavens omfang og tidsbegrensning vil vi ikke gå nærmere inn på dette.

Norsk spillpolitikk må forholde seg til EØS-avtalens rammeverk. Ved en omregulering vil dette rammeverket kunne påvirke utformingen av regelverket for spillselskaper. Dette er noe vi ikke vil analysere i utredningen. En kort redegjørelse for EØS-avtalens innvirkning på nasjonal regulering av pengespill er gjort i Kapittel 2 «Om pengespill»..

## 1.3 Formål

Gjennom denne masterutredningen ønsker vi å gi et objektivt bidrag til debatten om norsk spillpolitikk.

## 1.4 Begrepsavklaringer

### **Det regulerte markedet for pengespill**

Består av aktører som har fått tillatelse til å tilby pengespill av myndighetene.

### **Det uregulerte markedet**

Består av aktører som tilbyr spill uten tillatelse fra myndighetene i det landet de opererer i. Disse aktørene har vi valgt å betegne som utenlandske spillselskaper.

### **Eneretter**

Reguleringen av pengespill i Norge betegnes som «enerettsmodellen for pengespill». Vi velger i utredningen å betegne dagens regulering av pengespill som monopol. At et selskap har enerett på tilby spill innebærer at selskapet har en eksklusiv rett på å tilby spillet til innbyggerne.

### **Samfunnsnyttige formål**

Består av idrett, kultur og humanitære- og samfunnsnyttige organisasjoner.

## **Omregulering**

Vi benytter begrepene «*omregulering*» og «*liberalisering*» av markedet om hverandre. Med disse begrepene mener vi at markedet vil åpnes opp for større grad av konkurranse. Med andre ord vil en omregulering/liberalisering medføre flere aktører på tilbudssiden.

En liberalisering av markedet er ikke det samme som en «deregulering». En deregulering av markedet vil innebære at myndighetene kan fjerne restriksjoner som aktørene i markedet må forholde seg til. Ved en liberalisering vil det fortsatt foreligge restriksjoner som begrenser handlingsrommet for aktørene i markedet.

## **Innsats**

Beløpet spilleren satser for å kunne delta i et pengespill.

## **Pengespill**

Pengespill kan forklares som et spill hvor det betales en innsats, med en sjanse til å vinne noe tilbake ved et bestemt utfall. Utfallet av spillet er helt eller delvis basert på tilfeldigheter. F.eks. vil pokerspill og oddsspill inneholde visse ferdighetselementer, men tilfeldighetselementet står fortsatt sentralt. Tallspill som Lotto er basert på tilfeldigheter.

## **Pris på spill og tilbakebetalingsprosent**

Prisen på spill avhenger av hvor stor andel av innsatsen som ikke betales tilbake i form av gevinst til spilleren.

$$\textit{Pris på spill} = 1 - \textit{tilbakebetalingsprosent}$$

Tilbakebetalingsprosent, utbetalingsprosent eller premieandel (som er uttrykket Norsk Tipping benytter) er andelen av totale innsatser som betales tilbake til spillerne i form av gevinst. Hvor stor andel av gevinstene som gjennomsnittlig betales tilbake til spillerne er ofte gitt på forhånd, men kan variere på kort sikt. Tilbakebetalingsprosentene varierer for ulike typer spill, og avhenger bl.a. av kostnadene ved spillet og grad av konkurranse i markedet. Spill med lavere kostnader, vil ha en høyere tilbakebetalingsprosent. Norsk Tipping offentliggjør sine tilbakebetalingsprosent på sin hjemmeside. Tilbakebetalingsprosentene sier ikke noe om hvordan gevinstene fordeles eller sannsynligheten for å vinne.

Prisen regnes dermed som den gjennomsnittlige prosentandelen spillerselskapene sitter igjen med ved spill. Dersom et spillerselskap har en tilbakebetalingsprosent på 90, har de en pris på

---

10 %. De vil da ha halve prisen av et spillerselskap med tilbakebetalingsprosent på 80, som har en pris på 20 %.

### **Spillomsetning**

Omsetning av pengespill kan oppgis på to måter, ved bruttoomsetning og nettoomsetning.

Bruttoomsetning er gitt ved totale innsatser på spill før gevinster utbetales. Norsk Tipping har tradisjonelt brukt dette begrepet, det vil si innsatsen uten hensyn til gevinstutbetalingene, som måleenhet for å beskrive spillaktivitet. Bruttoomsetning vil i stor grad påvirkes av utbetalingsprosenten og spillets struktur. Eksempelvis vil spilleautomater med en typisk utbetalingsprosent på over 90 og høy grad av gjenspill av gevinster, gi høy bruttoomsetning. Bruttoomsetningen i markedet angir spillaktiviteten i en befolkning.

Nettoomsetning er totale innsatser fratrukket utbetalte gevinster. Nettoomsetningen er dermed beløpet spillerne har tapt og de faktiske inntekter spillerselskapet sitter igjen med til å dekke kostnader, fortjeneste og eventuell skatt. Nettoomsetning gir også et bedre bilde på faktisk forbruk på pengespill i befolkningen. Høyere utbetalingsprosent betyr at spillerne vil tape en mindre andel av innsatser. Slik vil spilleautomater, til tross for høy spillaktivitet, likevel ha lav nettoomsetning.

### **Oppsummerte begreper**

$$\textit{Pris på spill} = 1 - \textit{Utbetalingsprosent}$$

$$\textit{Utbetalingsprosent} = \frac{\textit{Gvinster}}{\textit{Innsatser}}$$

$$\textit{Bruttoomsetning} = \textit{Totale innsatser før gevinstutbetaling}$$

$$\textit{Nettoomsetning} = \textit{Totale innsatser etter gevinstutbetaling}$$

---

## 2. OM PENGESPILL

I dette kapittelet redegjør vi for den norske reguleringen av pengespill. Dette gjør vi ved å gjennomgå relevant regelverk og vise til hvilke aktører det regulerte og uregulerte markedet består av. Vi vil også redegjøre for hvilke endringer som er gjort i reguleringen av pengespill de siste årene, samt beskrive kort hvordan enkelte land har valgt å forvalte dette området.

### 2.1 Det norske lovverket

Folkerettens suverenitetsprinsipp gir enhver stat eksklusiv jurisdiksjon over eget territorium. Ved pengespill innebærer dette at den norske stat kan bestemme om, og hvilke, pengespill som skal være lov å tilby til den norske befolkningen (Lotteritilsynet, 2010).

Utgangspunktet i norsk lovgivning er at pengespill er forbudt jfr. Straffelovens § 298 (Lovdata, 2014). Staten har likevel ønsket å åpne for lotteri og pengespill på visse vilkår gjennom

- Pengespilloven - Lov av 28.august 1992 nr. 103 om pengespill mv.<sup>1</sup>
- Totalisatorloven - Lov av 1-juli 1927 nr. 3 om veddemål<sup>2</sup>
- Lotteriloven - Lov av 24.februar 1995 nr.11 om lotterier mv.<sup>3</sup>

Pengespillovens § 1 gir overordnede retningslinjer for hvordan den norske spillpolitikken skal utøves (Norsk Tipping, 2014b):

Loven skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10.

Lotteritilsynet har ansvar for å overvåke aktørene i det norske pengespillmarkedet. De har også fullmakt til å foreta administrativ kontroll og oppfølging av spilltilbud som blir formidlet og markedsført i strid med pengespilloven (Lotteritilsynet, 2012a).

---

<sup>1</sup> Lovdata, 1992

<sup>2</sup> Lovdata, 2010

<sup>3</sup> Lovdata, 2011

---

## 2.2 Krav til pengespill og markedsføring

En rekke krav stilles til pengespill som tilbys på det norske markedet. De skal være:

- Moderate
- Ansvarlige
- Skal være sikret tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse
- Ikke ha uheldige sosiale konsekvenser
- Ikke bidra til kriminell virksomhet

Det er ifølge norsk lovverk ikke forbudt for norske innbyggere å spille pengespill på internett, som er tilbudt av aktører som ikke har tillatelse i Norge. Myndighetene forsøker likevel å begrense at det spilles hos utenlandske spillselskaper. Dette ved å innføre blant annet markedsførings- og formidlingsforbud.

De regulerte aktørene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har tillatelse til å markedsføre sine pengespill til norske konsumenter. Markedsføring av spill må tilfredsstillende enkelte retningslinjer, den må være:

- Saklig og informativ
- Ikke villedende eller utilstrekkelig veiledende
- Realistisk i fremstilling av vannersjanser
- Ikke rettet mot barn og unge
- Ikke påtrengende eller aggressiv

Lokketilbud med bonuser, gratisspill og VIP-programmer, samt direkte reklame til enkeltpersoner uten forhåndssamtykke, er forbudt (Lotteritilsynet, 2011).

### 2.2.1 Markedsførings- og formidlingsforbud

I følge Lotteriloven § 11 er det forbudt å drive markedsføring, formidling og betalingsformidling av spill som ikke har tillatelse til å drive i Norge (Lovdata, 1995).

Markedsføringsforbud innebærer at det er ulovlig å markedsføre spill på internett, tv, radio, aviser, magasiner o.l. I henhold til EUs fjernsynsdirektiv er det avsenderlandets lovverk om markedsføring som gjelder. Derfor kan norske tv-kanaler likevel sende spillreklame på

---

kanaler med norske seere, så lenge programmene sendes fra et annet land, f.eks. fra Storbritannia, hvor regelverket er mindre strengt (Lotteritilsynet, 2012a).

1. juni 2010 trådte “Betalingsformidlingsforbudet” i kraft (Lotteritilsynet, 2012b). Forbudet innebærer at norske finansinstitusjoner forbys å formidle transaksjoner fra norske spillere til utenlandske spillere. De vanligste betalingsformene for pengespill på internett er bruk av betalingskort (debetkort/kredittkort), bankoverføring og elektronisk lommebok. Ved bruk av betalingskort benyttes en såkalt «Merchant Category Code» (MCC) til å identifisere hvilken type virksomheter som er involvert i transaksjonen. I utgangspunktet skal alle selskaper som tilbyr pengespill på internett ha denne koden, slik at finansinstitusjoner kan gjenkjenne koden og stoppe transaksjonen (Teknologirådet, 2007).

Betalingsforbudet, og hvilken effekt dette har hatt, er tema i en rapport fra Lotteritilsynet fra 2012. Konklusjonen er at forbudet har hatt mindre effekt enn forventet. Det gikk kort tid før de utenlandske spillere fant veier rundt forbudet. I stor grad benyttes tredjepartsløsninger som ikke omfattes av forbudet. Det nevnes også at forbudet kan ha hatt en negativ effekt ved at tredjepartsløsninger i større grad tillater bruk av kredittkort, da dette tidligere var forbudt. Rapporten mener likevel at forbudet har hatt en effekt ved at det har redusert rekruttering av nye spillere til det uregulerte markedet (Lotteritilsynet, 2012b).

## 2.3 EØS-avtalen

Norge er knyttet opp mot EU og EUs indre marked gjennom EØS-avtalen (Regjeringen, 2012c). På mange områder vil EØS-avtalens prinsipper virke inn på hvordan det norske lovverket skal tolkes. EU-retten forbyr ikke statlige monopoler, men stiller krav til at de må være «legitimt begrunnet og forholdsmessige» (Regjeringen, 2012b: 363). Dersom statlige selskaper skal konkurrere i markeder som er åpnet for private, så kommer EU/EØS-retten inn og krever likebehandling (Regjeringen, 2012b).

Da det ikke finnes harmoniserende lovgivning for pengespill innenfor EU, står statene fritt til å selv regulere nasjonale pengespillmarkeder. De siste ti årene har det likevel funnet sted rettslige tvister i EFTA og EU-domstolen om statlige pengespillmonopoler. Rettstvistene kan betraktes som prinsipielle dragkamper mellom tradisjonelle monopoler og internasjonal pengespillindustri. Den norske enerettsmodellen for pengespill har også stått foran EFTA-domstolen, sist i 2007. Så langt har staten vunnet frem (Regjeringen, 2012b). Det vil si at

den norske enerettsmodellen for pengespill har vært å regne som både forholdsmessig og legitimt begrunnet. Å maksimere inntekter til ideelle formål, eller staten, er alene ikke å regne som et legitimt hensyn for å opprettholde et statlig monopol på pengespill (European Commission, 2006).

## 2.4 Regulerte aktører

Staten har opprettet et nasjonalt monopol på tilbud av pengespill, hvor de har valgt å gi eneretter på pengespill til to aktører, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. I tillegg kan en rekke private stiftelser ved tillatelse tilby lotterispill og bingo.

### 2.4.1 Norsk Tipping

Norsk Tipping AS er et heleid statlig aksjeselskap som har som formål å tilby ansvarlige og attraktive pengespill, og skape overskudd som skal tilfalle samfunnsnyttige formål (Regjeringen, 2013). Norsk Tipping har eneretter på tallspill, sportspill og spilleautomater. Selskapet er den største aktøren på det regulerte pengespillmarkedet, og hadde i 2013 en markedsandel på 70 % (Lotteritilsynet, 2014). I totale innsatser utgjorde dette 21,6 milliarder norske kroner<sup>4</sup>. Nettoomsetningen utgjorde 6,3 milliarder kroner (Norsk Tipping, 2014a). Kulturdepartementet står som eier og beslutter hvilke spill som skal tilbys, i tillegg til å fastsette spillereglene.

Norsk Tipping beskriver deres mandat som tredelt. Selskapet skal 1) levere et ansvarlig spilltilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer 2) tilby attraktive spill innenfor rammen av norsk spillpolitikk og 3) levere et størst mulig overskudd til gode formål (Norsk Tipping, 2014c).

### Kanaliserings

Norsk Tippings virksomhet er forankret i statens mål om å «kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som begrenser sosiale eller samfunnsmessige problemer» (Norsk Tipping, 2014d).

---

<sup>4</sup> Omsetningen inkluderer omsetningen fra tallspillet Extra, som Norsk Tipping drifter og opererer på vegne av ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering



Kanalisering innebærer at Norsk Tipping må kunne tilby konkurransedyktige spill, for å tiltrekke seg konsumentene som benytter seg av pengespilltilbud i det uregulerte markedet. De siste årene har Norsk Tipping utvidet sin spillportefølje betraktelig. Våren 2014 lanserte Norsk Tipping 68 nye pengespill på internett, hovedsakelig kasinospill. I følge Norsk Tipping har de opplevd vanskeligheter med å tiltrekke seg de yngre kundegruppene, noe som var reflektert i en gjennomsnittsalder på over 50 år hos kundene til Norsk Tipping (Norsk Tipping, 2010). Nysatsingen er et forsøk på å nå den yngre delen av befolkningen og stå bedre rustet i den økende konkurransen med de utenlandske spillselskapene (Norsk Tipping, 2014e).

### **Finansiering av idrett, kultur og ideelle formål**

Et sentralt element ved den norske enerettsmodellen er at inntektene fra pengespill skal komme samfunnet til gode. Norsk Tipping betaler ikke skatt, men overskuddet fra virksomheten skal gå til idrettsformål, kulturformål og samfunnsnyttige- og humanitære organisasjoner i henhold til Pengespillovens §10 (Lovdata, 1992). I følge Norsk Tipping har det blitt overført rundt 100 milliarder kroner til samfunnsnyttige formål siden 1948<sup>5</sup> (Norsk Tipping, 2014f). Norsk Tippings bidrag til formålene i 2013 var på over 3,9 milliarder norske kroner (Norsk Tipping, 2014a).

Hvor stor andel av overskuddet de ulike formålene får er gitt ved “Tippenøkkelen”, som fastsettes av Kulturdepartementet (Regjeringen, 2012a). For 2013 var fordelingen slik:

<b>Tippenøkkelen</b>	<b>Andel</b>
Idrettsformål	56 %
Kulturformål	26 %
Humanitære/samfunnsnyttige organisasjoner	18 %

*Tabell 1: Tippenøkkelen*

Inntektene fra pengespill har vært en viktig finansieringskilde for idretten. Overskuddet ble tidlig på 2000-tallet jevnt fordelt mellom idretts- og kulturformål, men i dag får idretten en betydelig større andel. Siden 2009 har også de samfunnsnyttige- og humanitære organisasjonene fått 18 prosent av Tippenøkkelen (Regjeringen, 2010).

<sup>5</sup> Omregnet til dagens pengeverdi

---

Midlene til idrettsformål går til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg, anlegg for friluftsliv og til utstyr gjennom en tilskuddsordning. Ordningene er søknadsbaserte. Over statsbudsjettet bevilges det i tillegg momskompensasjon (refusjon av merverdiavgift) på bygging av idrettsanlegg. Ordningen er forvaltet av Lotteritilsynet (Regjeringen, 2014).

I 2009 ble Grasrotandelen innført (Regjeringen, 2010). Grasrotandelen tillater spillerne selv å bestemme hvilket lag eller hvilken organisasjon som skal få 5 prosent av den innsatsen vedkommende setter på spill. Laget, foreningen eller organisasjonen må være registrert i Frivillighetsregisteret (Brønnøysundregisteret, 2014).

### **2.4.2 Norsk Rikstoto**

I Norge er spill på hesteveddeløp (totalisator) organisert i en egen privat stiftelse. Norsk Rikstoto ble etablert i 1982 av Det Norske Travselsskap og Norsk Jockeyklub, og har enerett på drift av veddemål med totalisator. Inntektene fra spillet skal komme hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode (Norsk Rikstoto, 2013). Selskapet hadde i 2013 en markedsandel på 13 % av det regulerte markedet. Selskapets brutto- og nettoomsætning utgjorde henholdsvis 3,8 og 1,2 milliarder. I dag (13.06.14) er stiftelsens overføring til overnevnte formål for 2013 ikke kjent, men i 2012 var beløpet på 598 millioner. Norsk Rikstoto er i likhet med Norsk Tipping ikke skattepliktig (Lotteritilsynet, 2014).

### **2.4.3 Andre aktører i markedet**

En rekke private aktører i det regulerte markedet har tillatelse til å arrangere pengespill i begrenset omfang. Av totale innsatser norske konsumenter satte på pengespill i løpet av 2013 ble 17 % lagt igjen hos disse aktørene (Lotteritilsynet, 2014). Dette tilsvarer 5,3 milliarder, hvorav 4,5 milliarder av innsatsene ble satt på bingo. I 2012 bidro aktørene med til sammen 462 millioner kroner til formålene. Aktørene kan fordeles på disse kategoriene: (Lotteritilsynet, 2013b):

- Bingo med/uten entreprenør
- Landslotteri
- Lokale og regionale lotterier
- Spill på norske skip i rute til og fra utlandet

---

## 2.5 Strukturelle endringer i pengespillreguleringen

De siste årene har det vært flere endringer i reguleringen av pengespill i Norge, den mest omfattende av disse er relatert til spilleautomater. I 2006 ble det forbudt med seddelinntak på de private spilleautomatene, og i 2007 ble de privatdrevne spilleautomatene forbudt.

Forbudet betød i praksis en avvikling av et privat marked med over 150 aktører og milliarder i omsetning. I 2005 var den totale bruttoomsetningen i markedet på over 42 milliarder, og nettoomsetningen, altså det totale tap på pengespill, på over 11 milliarder (Lotteritilsynet, 2006). Etter forbudet ble det en kraftig reduksjon i bruttoomsetningen på spill. Selv om det regulerte pengespillmarkedet i Norge har hatt jevn vekst de siste fem årene, er omsetningen fortsatt ikke på nivå med omsetningen i 2005. Til sammenligning var bruttoomsetningen i 2013 i overkant av 30 milliarder, og nettoomsetningen på 9 milliarder.

I følge Kulturdepartementet var bakgrunnen for denne reformen at mange utviklet uheldig spilleatferd ved spill på spilleautomater. 1.juli 2007 begynte fjerning av 12 000 spilleautomater fra offentlige steder i Norge. I forbindelse med automatforbudet opplevde de frivillige organisasjonene som eide disse spilleautomatene et stort inntektstap. Som kompensasjon for inntektsbortfallet fikk de i perioden 2008-2009 1 milliard kroner fra investeringsfondet til Norsk Tipping (Regjeringen, 2010). Det ble også bestemt at en andel av Tuppenøkkelen nå skulle tilfalle de humanitære- og samfunnsnyttige organisasjonene (Regjeringen, 2006).

Norsk Tipping fikk samtidig monopol på å drive terminalspill som bingo- og spillautomater. I 2009 startet utplasseringen av de første Multix-automatene (Lotteritilsynet, 2010 ). Disse automatene er ansett som mindre vanedannende enn de tidligere spilleautomatene. Det er blant annet fordi disse har tapsbegrensninger og andre former for ansvarlighetsverktøy. I siste kvartal 2013 var det utplassert 2 919 Multix-terminaler i Norge (Pallesen et al. 2014).

## 2.6 Utenlandske spillselskaper

Den teknologiske utviklingen har ført til et globalisert marked for pengespill på internett. I 2006 var det 14 823 aktive internettsider som tilbød pengespill, mer enn 85 % opererte uten lisens (European Commssion, 2011). I Norge er det anslått at konsumentene taper i underkant av 1 milliard norske kroner hos utenlandske spillselskaper. Det er anslått at ca.

---

160 000 nordmenn benytter seg av muligheten til å spille hos disse selskapene (Lotteritilsynet, 2014). Ved at utenlandske spillselskaper tilbyr spill fra servere plassert i utlandet faller de utenfor norsk jurisdiksjon, til tross for at de retter seg mot norske konsumenter. Utviklingen har medført et økt press på det nasjonalt regulerte pengespillmarkedet, og har redusert mulighetene for det enkelte land til å kontrollere omfanget av pengespill blant egne innbyggere.

Selskapene oppgir ikke landvise tall for omsetning, noe som skyldes at de ofte ikke har tillatelse til å tilby spill i markedene de opererer i. Usikkerheten rundt spillselskapenes omsetning i de enkelte land er en direkte årsak til at det er vanskelig å anslå omfanget av nordmenns faktiske forbruk hos utenlandske aktører.

I følge Svenska Spel, som har monopol i spillmarkedet i Sverige, er konkurransen hard mellom de utenlandske spillselskapene (Svenska Spel, 2014). Spillene selskapene tilbyr er i hovedsak interaktive kasinospill, sportsspill og nettpoker. Disse spillene er ofte lite differensierte, både når det kommer til pris og utforming. Utbetalingsprosentene er høye, derfor er inntjeningen per kunde lav. Det foregår for tiden en konsolidering blant de utenlandske spillselskapene. De blir færre, men større (Svenska Spel, 2013). De Malta-baserte selskapene Unibet og Betsson, som har henholdsvis 54 % og 83 % av sin omsetning i Norden, har de siste årene gjennomført en rekke oppkjøp av konkurrerende spillselskaper (Unibet, 2014; Betsson, 2014)

### **Markedsføring**

Markedsføring er en viktig faktor i konkurransen mellom spillselskapene. I følge AC Nielsen sto utenlandske spillselskaper for 54 % av det totale kjøpet av spillreklame mot norske seere i 2013. Norsk Tipping har 38 % av kjøpet, og Norsk Rikstoto sto for 8 % (Norsk Tipping, 2014). En lignende utvikling kan også observeres i Sverige. I følge beregninger Svenska Spel har gjennomført har de utenlandske spillselskapenes reklameinvesteringer i Sverige økt fra 18 % til 60 % av spillmarkedets totale reklameinvesteringer i perioden 2004 til 2013. I samme periode har Svenska Spels andel falt fra 47 % til 18 % (Svenska Spel, 2014).

De utenlandske spillselskapene beskyldes ofte for å drive kynisk markedsføring og benytter ofte såkalte «free-spins» (gratisspill), bonuser for innsats og VIP-medlemskap for å tiltrekke seg kunder. Tilbudene kommer ofte med betingelser. Flere selskaper driver også med direkte

---

markedsføring mot tidligere eller inaktive kunder, noe som ikke er tillatt i Norge (NRK, 2014).

For øvrig rettes det også kritikk mot Norsk Tippings omfang av markedsføring. I 2012 brukte Norsk Tipping 162 millioner på markedsføring og 152 millioner på samarbeidsavtaler og sponing (Norsk Tipping, 2012). Selskapet har i tillegg tv-sendinger på NRK flere ganger i uken, noe som innebærer at den totale eksponeringen av selskapets pengespill mot norske konsumenter er betydelig.

### **Etablering**

Skatt ser ut til være en viktig faktor for hvor de utenlandske spillsekskapene tilbyr spillene fra. De velger å etablere seg i land der skattene er lave, da skatt vil påvirke prisene på spill og sekskapenes konkurranseevne.

Enkelte land har gjennom lisenssystemer og skatteordninger gjort seg attraktive for utenlandske spillsekskaper. I 2009 hadde ca. 500 nettspilloperatører fått innvilget lisens på Malta, dette er flere enn i noe annet europeisk land (European Commission, 2011). Betsson og Unibet har begge base på Malta. Skattnivået varierer med type lisens, eksempelvis er skattesatsen 5 % på nettoomsening fra veddemål<sup>6</sup> (Tax News, 2013). Sekskapene betaler skatt på maksimalt € 460 000, i tillegg til en sterkt refunderbar sekskapskatt på 35 % (Deloitte, 2013).

Gibraltar har en enda lavere skatt, der skattesatsen på nettoomsening utgjør 1 %. Maksimal skatt er £425 000, sekskapene betaler ikke merverdiavgift og sekskapskatten er på 10 % (Government of Gibraltar, 2014).

Et viktig moment ved lisenser i disse to landene er at de ikke forhindrer lisensinnehaverne å tilby spill til konsumenter i andre land, deriblant i Norge.

## **2.7 Reguleringsformer**

Landbasert pengespill og pengespill på internett kan reguleres ulikt innenfor samme landegrense. Vi vil her fokusere på regulering av pengespill på internett da det er innenfor dette området de fleste endringer har forekommet de siste årene.

---

<sup>6</sup> Lisenskategori 3

---

I følge Lotteritilsynet (2012) kan det skilles mellom land med følgende regulering av pengespill på Internett:

- Land som forbyr all formidling av pengespill på internett
- Land som åpner for begrensede eneretter for pengespill på internett
- Land som tilbyr lisensordninger for pengespill på internett

Kulturelle og moralske forskjeller mellom medlemslandene i EU medfører ulike tilnærminger til pengespill. Dette kan være en medvirkende faktor til at det per i dag ikke eksisterer et harmoniserende regelverk for pengespill i det interne marked. I EU arbeides det med problemstillinger knyttet til grenseoverskridende pengespill og medlemslandenes ulike, og til dels mangelfulle, regulering på området (EU Green paper, 2011).

I Europa har flere land, blant annet Danmark, Italia og Frankrike, tatt et steg i retning av et mer liberalt spillmarked hvor det åpnes opp for flere aktører (Lotteritilsynet, 2012). Endringene skjer i hovedsak relatert til pengespill på internett, hvor det åpnes opp for at internasjonale spillselskaper kan søke om lisenser til å tilby pengespill på internett.

Modellene for regulering av pengespill i Skandinavia, som tradisjonelt har vært relativt like, ser nå ut til å avvike stadig mer. Inntekter fra pengespill i de tre landene blir enten overført til stat eller til ideelle formål.

### **2.7.1 Danmark**

1. januar 2012 trådte en omregulering av den danske pengespillreguleringen i kraft. Frem til da hadde Danmark et regelverk tilsvarende den norske enerettsmodellen, hvor inntekter fra pengespill ble overført delvis til staten i form av avgifter og delvis til ideelle formål. Danmark har gjennomgått en prosess med liberalisering og lisensiert ut deler av spillmarkedet. Spillselskaper kan søke om lisens innenfor to kategorier: Internettbaserte sportsspill (oddspill) og/eller internettbaserte kasinospill (deriblant poker og bordspill). Lisensene gis for 5 år av gangen. Lotterispill (inkl. nettbingo og skrapelodd) og veddeløp med totalisator er fortsatt underlagt det statlige monopolselskapet, Danske Lotteri Spil. Danske Spil tilbyr lisensierte spill via datterselskapet Danske Licens Spil (Spillemyndigheden, 2013).

For å få tillatelse til å tilby enten sportsspill eller kasinospill på internett må selskapene betale 250 000 - 350 000 danske kroner i søknadsgebyr. Gebyret må betales uavhengig av

---

om tillatelsen gis eller ikke, og skal dekke de administrative kostnadene forbundet med søknaden. Deretter må lisensinnehaverne betale gebyr i forhold til spilleinntekter i størrelsesorden 50 000 til 1,5 million danske kroner. Gebyret avhenger av spilleinntekten siden tilsyn av større selskaper er mer omfattende enn små (Spillemyndigheden, 2013). Av nettoomsætning kreves en spillskatt på 20 %. I tillegg må selskapene betale selskapsskatt av ordinært resultat på 25 % (Spillemyndigheden, 2013). Lisensen kan ikke benyttes til å tilby spill til konsumenter i andre land.

Danske Lotteri Spil, som fortsatt er underlagt det danske monopolet på pengespill, betaler ikke skatt, men overfører overskuddet fra spillvirksomheten til ideelle formål. Per i dag betaler Danske Spil en større andel av inntektene til formålene, og en mindre andel i statsavgifter, sammenlignet med før omreguleringen. Dette gjør at formålene får en større overføring fra Danske Spil enn før omreguleringen. Det samlede økonomiske bidraget til samfunnet fra Danske Spil (inklusive Danske Licens Spil) har imidlertid sunket hvert år siden omreguleringen. Bidraget var i 2013 på 2,69 milliarder danske kroner. I 2009 var bidraget på 2,65 milliarder (Danske Spil, 2014). Økte skatteinntekter fra det lisensierte markedet er på rundt 475 millioner, dersom det tas utgangspunkt i nettomsetningen i den lisensierte delen av det danske markedet. Danske Licens Spil har ca. 60 prosent av dette markedet (Spillemyndigheden, 2014).

I tillegg til markedsførings- og formidlingsforbud har danske myndigheter valgt å innføre IP-blokkering av utenlandske spillside som ikke har lisens. Dette innebærer at danske Spillemyndigheden stenger mellom 80-100 internettsider som tilbyr pengespill årlig. Det vil si at myndighetene kan påby internettleverandører å blokkere all trafikk mellom konsumenter og utenlandske spillside. Teknisk gjøres dette ved filtrering av IP-adresser, URL eller domenenavn (Teknologirådet, 2007).

Flertallet i Datakrimutvalget (NOU 2007:2) gikk imot en generell innføring av hjemmel for filtrering i Norge, da de mener at virkemiddelet er unøyaktig og kan true ytringsfriheten på internett. I følge Teknologirådet kan i tillegg filtrering enkelt omgås av utenlandske spillside ved at de benytter seg av eksempelvis proxy-løsninger (mellomledd) (Teknologirådet, 2007).

## 2.7.2 Sverige

Sverige har ikke en lisensordning for pengespill på internett. Den svenske Regjeringen åpner likevel opp for at det kan gis begrensede eneretter for pengespill på internett til bestemte spillselskaper og organisasjoner. ATG, som tilsvarende Norsk Rikstoto, har tillatelse til å tilby veddemål med totalisator på internett. Det statlig eide Svenska Spel, har tillatelse til å tilby blant annet pokerspill, veddemål og tallspill på internett. I motsetning til Norsk Tipping, kan Svenska Spel ikke tilby kasinospill på internett. Ideelle og samfunnsnyttige organisasjoner kan få tillatelse til å tilby nettbaserte lotterispill. Tillatelsene kan kun brukes til å tilby spill til svenske borgere. Også i Sverige forgår det en debatt om liberalisering av spillpolitikken. Unibet og Betsson er begge selskaper som har sin opprinnelse i Sverige, og er begge notert på Stockholmsbørsen.

Den norske modellen har vært særegen i form av at overskuddet fra Norsk Tipping går til formålene. I Sverige har de valgt å la overskuddet fra Svenska Spel gå til statskassen, med unntak av en liten andel tilsvarende den norske Grasrotandelen (Svenska Spel, 2014). Videre fordeles inntektene over statsbudsjettet. Denne ordningen kan gjøre finansieringen av formålene sårbare overfor nedskjæringer. Imidlertid kan det også tenkes at ordningen sikrer mer stabile overføringer til formålene, da de er uavhengige av utviklingen i inntektene fra pengespill, slik tilfellet er i Norge.

## 2.7.3 Storbritannia

Storbritannia tilbyr en lisensordning for pengespill på internett. Reguleringen krever av lisensinnehavere at det tekniske utstyret (server, database etc.) skal være plassert i Storbritannia. En britisk lisens forhindrer ikke spillselskaper å tilby spill til konsumenter i andre land (Lotteritilsynet, 2012a). I Storbritannia er nesten alt lotterispill underlagt det statlig regulerte lotteriselskapet National Lottery, driftet av den private operatøren Camelot (Lotteritilsynet, 2012a). Rundt 12 % av nettoomsætningen fra National Lottery betales inn i skatt. Overskuddet fra selskapet fordeles på samfunnsnyttige formål (National Lottery, 2014).

En britisk lisens har vært ettertraktet blant internasjonale spillselskaper pga. markedets størrelse og at det er liberalt og godt regulert. Skattesatsen på nettoomsætningen er på 15 % i Storbritannia (HM Revenue and Customs, 2014a). Britisk selskapskatt er på 20-21 % (HM Revenue and Customs, 2014).



---

William Hill, som siden 1990-tallet hadde lokalisert den internettbaserte virksomheten sin i lavskatteland, valgte i 2001 å flytte den til Storbritannia. Dette skjedde som en følge av en avtale med britiske myndigheter om at de ville fjerne en skattesats på 9 % av bruttoomsætningen, og i stedet skattlegge nettoomsætningen med 15 %. Etter å ha tapt markedsandeler i enkelte forretningsområder valgte William Hill i 2009 å flytte internettvirksomheten ut av Storbritannia, til Gibraltar. Dette medførte at flere selskaper emigrerte ut av landet, blant annet Ladbrokes, Paddy Power og 888. I følge Ladbrokes var det «intense competitive pressures» som medførte at de annonserte sin utflytting kort tid etter William Hill (The Guardian, 2009).

I følge de britiske selskapene blir inntektene deres dobbeltbeskattet. Ved en britisk lisens skattlegges hele nettoomsætningen til selskapet, selv om deler av den er opptjent utenfor Storbritannia. Dette kan være i et land hvor selskaper betaler for en lokal lisens, for eksempel i Danmark (Telegraph, 2011). Dette løses i så fall fra 1. desember 2014, når det innføres endringer i skattleggingsprinsippene. Hittil har spillskatteinntekter på internettspill i Storbritannia blitt beregnet på grunnlag av «place of supply», det vil si etter hvor selskapene tilbyr pengespillene fra. Dette gav britiske myndigheter begrensede muligheter til å skattlegge spillerselskaper som tilbød internettspill til britiske konsumenter via server i utlandet. Gjennom en lovendring som trer i kraft 1. desember 2014 endres skattleggingsprinsippet fra «place of supply» til «place of consumption», det vil si til hvor spilleren befinner seg og spillet «konsumeres» (HR Revenue and Customs, 2014c ). Slik vil de også unngå å dobbeltbeskatte selskapene som har lisens i Storbritannia.

---

### 3. SPILLEAVHENGIGHET

I dette kapitlet ønsker vi å redegjøre for hva spilleavhengighet er og hvilke faktorer som påvirker grad av spilleavhengighet i en befolkning.

For de aller fleste betraktes pengespill som underholdning. For disse har ikke pengespill en dominerende plass i livet. Andre har derimot utviklet et alvorligere forhold til pengespill som kan medføre uheldige konsekvenser. For disse kan spillingen bli altoppslukende, medføre økonomiske problemer som spillgjeld, tap av jobb, psykiske og sosiale problemer.

Manglende presis definisjon av spillavhengighet skaper vanskeligheter med å identifisere de berørte. Ofte skilles det mellom ulike grader av spilleproblemer. Vi vil i utredningen benytte begrepene spilleavhengighet og problemspilling om hverandre. Problemspilling kan forklares som atferd hvor spilleren mister kontroll over egen spillatferd og/eller opplever at spillatferden har en negativ påvirkning på personlige, sosiale og spesielt økonomiske forhold i spillerens liv (Australian Gambling Industries, 1999).

Spilleproblemer i en befolkning kan kartlegges ved hjelp av ulike testmetoder. At selve definisjonen på spilleproblemer er flytende, innebærer imidlertid at en testmetode kan identifisere en person som ikke-problemspiller, men hvor andre tester identifiserer personen som problemspiller (Lotteriinspeksjonen, 2013). For at utvikling av spilleproblemer skal kunne sammenlignes over tid og mellom land hvor det er benyttet ulike testmetoder, må verdiene justeres til standardiserte prevalensrater. De siste femten årene har standardiserte prevalensrater for Norge ligget i gjennomsnitt på 1 % (Williams et.al. 2012). I følge Pallesen et al. (2014) var det ca. 22 000 problemspillere i Norge i 2013.

#### 3.1 Risikofaktorer

En rekke risikofaktorer øker sannsynligheten for å utvikle et problematisk forhold til spill.

Individer mellom 15-24 år har høyere risiko for å utvikle spillavhengighet enn voksne. Barn og unge er kognitivt og nevrologisk umodne. Det er først tidlig i 20-årene at nevrologiske og kognitive strukturer som påvirker selvregulering er ferdig utviklet (Chambers et.al., 2003 i Frøyland et al. 2010). Andre kognitive faktorer som overdreven tro på egne ferdigheter og

---

tro på at man «kontrollerer» spillet, selv i spill uten ferdighetslementer, øker risikoen for å utvikle spilleproblemer (Frøyland et al.2010).

Strukturelle forhold ved spillenes utforming kan bidra til å øke risikoen ved at spillerne mister kontroll underveis i spillet. Eksempelvis kan tiden det tar fra en innsats plasseres til gevinst oppnås utgjøre en risiko. Kortere tid vil gjøre det lettere å miste kontroll underveis i spillet. Forhold ved omgivelsene som tilgjengelighet, sosialt miljø og markedsføring, kan også innebære en risikofaktor. Ungdom, og personer som tidligere har hatt problemer med pengespill, er mer sårbare overfor markedsføring enn andre (EU Commission, 2011). Norsk Tipping har blant annet innført en rekke verktøy for å forebygge spilleproblemer. Ved obligatorisk bruk av spillerkort forhindres personer under 18 år tilgang til å spille på Norsk Tippings spill. Selskapet tilbyr selvtester av egen spillatferd på deres hjemmesider, beløpsgrenser og tapsgrenser for spill (Norsk Tipping, 2014g).

Spill som tilbys på Internett, f.eks. kasinospill, kjennetegnes ved høy frekvens og kort tid mellom innsats og tap/gevinst. Samtidig gir spill på internett mulighet for å spille på flere sider samtidig, og mulighet til å spille hele døgnet. Internett endrer spillings situasjonelle betingelser ved at det kan spilles i hjemmet uten forstyrrelser utenfra, og uten uformell sosial kontroll eller formell kontroll i form av et regelverk. Elektronisk betaling kan også bidra til at spilleren har mindre kontroll over forbruket (Frøyland et al. 2010). I følge Synovate (2010) er det nærliggende å tro at problemspillere i stadig større grad spiller på internett.

I en undersøkelse utført av Synovate i 2010 kommer det frem at problemspilling forekommer hyppigere blant:

- Menn - kjønnsforskjellene er store, ca. 80/20
- Unge - de under 30 år er overrepresentert
- Lavtlønnede - personlig inntekt under kr 300 000 i året øker sannsynligheten for pengespillproblemer
- Lavt utdannede
- Enslige
- Arbeidsløse og trygdede

---

## 3.2 Totalkonsummodellen

Totalkonsummodellen antar en sammenheng mellom gjennomsnittlig konsum av en vare/tjeneste med en potensiell helserisiko i en populasjon, og prevalens av brukere med overforbruk. Modellen har vist seg å være konsistent i forhold til alkoholkonsum (Rose and Day, 1990 i Hansen og Rossow, 2008). Når gjennomsnittlig forbruk i befolkningen økes (reduseres,) vil proporsjonen av personer med overforbruk/problematisk forbruk øke (reduseres) forholdsmessig (Hansen og Rossow, 2008).

Studier som undersøker totalkonsummodellens applikerbarhet på pengespill viser en sammenheng, imidlertid er den ikke lineær eller gjeldende for alle land (Hansen og Rossow, 2008). Totalkonsummodellen kan være relevant for utforming av spillpolitikken i Norge dersom en liberalisering av spillpolitikken vil medføre økt spill i befolkningen, og økt grad av spilleproblemer.

Planzer et. al. (2014), har i deres studie undersøkt sammenhengen mellom spillpolitikk og prevalensrater for problemspilling mellom land, men finner ikke en signifikant sammenheng. Det vil si at land med liberal spillpolitikk ikke nødvendigvis har høyere prevalensrater enn land med mer restriktiv politikk, og motsatt. Dette kan illustreres ved å sammenligne prevalensrater for Storbritannia og Norge. I Storbritannia, hvor det er et liberalt pengespillmarked, ble prevalensraten målt til 1,3% i 2010. Samme år ble prevalensraten for den norske befolkningen målt til 1,4 % (Williams et.al, 2012).

Planzer et.al (2014) mener at det er andre faktorer enn selve spillpolitikken som påvirker grad av spilleproblemer i et land. Dette kan f.eks. være sosiale faktorer, forebyggende tiltak og ressurser bevilget til behandling. Studien finner imidlertid en signifikant sammenheng mellom økt markedsføring og økte prevalensrater.

Hansen og Rossow (2008) har gjennomført en undersøkelse på norsk ungdom i skolealder (13-19 år) før innføringen av spillautomatforbudet. Resultatene fra studien tyder på at totalkonsummodellen gjelder for pengespill blant ungdom i Norge. Også Lund (2008) konkluderer med at modellen gjelder for norske forhold etter å ha studert spillfrekvens blant ulike aldersgrupper i befolkningen. I 2005 ble den hittil høyeste standardiserte prevalensraten målt. Raten var på 1,7 % og sammenfalt med den rekordhøye omsetningen fra spilleautomatene (Williams et al., 2012).

### 3.3 Kostnader ved spilleavhengighet

Det er dokumentert negative effekter som følge av spilleavhengighet. Spilleavhengige kan pådra seg spillrelatert gjeld eller begå kriminalitet for å finansiere spillingen. Flere opplever også redusert arbeidsevne, psykiske og fysiske problemer grunnet stress knyttet til deres finansielle problemer (Gjelsvik, 2004). I denne sammenheng knytter det seg signifikante kostnader til spillavhengighet, ikke bare for individet, men for samfunnet generelt.

Estimering av kostnader knyttet til spilleproblemer er metodisk utfordrende, i følge Gjelsvik (2004). Dette skyldes i hovedsak at det er vanskelig å etablere kausalitet mellom spilleavhengighet og negative konsekvenser som følge av den.

I følge Svenska Spel (2009) kan kostnadene ved spilleavhengighet fordele seg på direkte og indirekte kostnader. De direkte kostnadene består av kostnader til blant annet forebyggende tiltak og behandling. De indirekte er relatert til produksjonsbortfall og utgjør den største andelen av de totale kostnadene, anslagsvis 90 %.

Metodiske utfordringer viser seg i variasjonen i resultatene fra ulike studier som estimerer kostnadene ved spilleavhengighet. I tabell 3 viser vi til tre studier for å illustrere dette. Tallene viser beregnede kostnader ved en problemspiller per år. De er omgjort til norske kroner og inflasjonsjustert til dagens kroneverdi.

<b>Studie</b>	<b>Kostnad</b>
Gambling Impact And Behavior Study, 1999 (USA)	5592 - 9347
Australia's Gambling Industries, 1999 (Australia)	55 990 - 153 278
Svenska Spel, 2009 (Sverige)	16 829 - 32 663

*Tabell 2: Kostnad per problemspiller per år*

I analysekapittelet vil vi beregne hvilken skattesats som må pålegges omsetningen til aktørene i markedet for å dekke kostnader knyttet til spilleavhengighet, ved en omregulering. I disse beregningene har vi valgt å ta utgangspunkt i kostnadene gitt i studien fra Svenska Spel. Vi mener at denne lettere kan relateres til norske forhold enn studiene fra USA og Australia. Norge og Sverige har samme kostnadsnivå, og har kulturelle likheter. For øvrig er den svenske studien mer nærliggende i tid og kausalitetsjustert med 20 %, noe vi mener er en fordel.

Svenska Spel har kommet frem til at kostnadene ved en problemspiller per år er 16 830 - 32 660 norske kroner. Ved å ta utgangspunkt i at det er ca. 22 000 problemspillere i den norske befolkningen, kan det anslås at den totale kostnaden knyttet til spilleavhengighet i Norge ligger mellom 370 og 719 millioner kroner. Den direkte kostnaden ved spilleavhengighet blir beregnet til å være mellom 37 millioner og 71,9 millioner.

I henhold til Regjeringens «Handlingsplan mot spillavhengighet» skal Norsk Tipping bidra med inntil 0,5 % av overskuddet til tiltak mot spilleavhengighet. De siste årene har overføringen til dette formålet vært på ca. 12 millioner, noe som tilsvarer ca. 0,3 % av årlig overskudd. Disse overføringene skal dekke de direkte kostnadene ved spilleavhengighet. Norsk Rikstoto og de andre aktørene på markedet bidrar per i dag ikke til tiltak mot spilleavhengighet. I følge våre beregninger burde aktørene i pengespillmarkedet ha bidratt med 37 - 71,9 millioner.

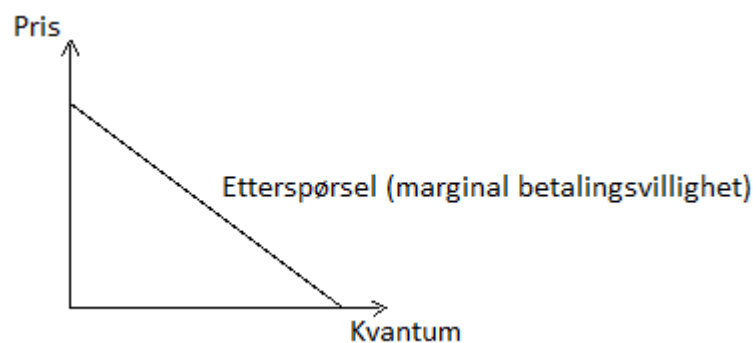
I følge Svenska Spel (2009) kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å utvikle forebyggende tiltak og behandlingsplasser for problemspillere. Dette vil kunne bidra til å redusere produksjonsbortfallet ved at færre utvikler spilleproblemer, eller at flere får hjelp til å løse de.

## 4. TEORI

Vi vil benytte teori for å illustrere hvordan en liberalisering av pengespillmarkedet vil påvirke forbruk på spill og spillaktivitet. Teorien som gjennomgås viser hvordan forbruk og konsum avhenger av graden av konkurranse i et marked. Vi tar for oss ulike markedsformer. Videre gjennomgås teori for eksternalitet i markedet ved fullkommen konkurranse. Skatt vil også trekkes inn som et mulig virkemiddel for å korrigere for en negativ eksternalitet.

### 4.1 Etterspørsel etter pengespill

Etterspørselen etter et gode kan illustreres med en etterspørselskurve. Denne viser den marginale betalingsvilligheten konsumentene har for et gode. Lavere pris vil medføre at flere konsumenter har en betalingsvilje høyere enn prisen, og vil dermed kjøpe godet.



Figur 1: Etterspørselskurven

Figuren viser hvilket kvantum konsumenter etterspør av et gode ved ulike priser. Helningen er negativ, noe som betyr at konsumentene vil kjøpe et høyere kvantum om prisen blir redusert (Synnestvedt 2009).

Ved pengespill er begrepene pris og kvantum ikke åpenbart. I økonomien blir begrepet pris brukt som det beløpet som betales for et gode. For pengespill blir prisen definert som det beløpet en konsument taper når han spiller. Det vil si det beløpet spillskapet sitter igjen med av det konsumenten satser. Prisen er ikke hele innsatsbeløpet, da en konsument kan vinne deler av dette beløpet tilbake igjen med en viss sannsynlighet. Det vil si at pris for pengespill blir det kronebeløpet konsumenten i snitt taper på spill (Forrest, 2010).

Etterspørselastisiteten avgjør om spillselskapets utgifter øker eller reduseres som følge av en prisreduksjon. Etterspørselastisiteten måler hvor følsom etterspørselen fra konsumenter er for en endring i pris.

Elastisiteten kan skrives som:

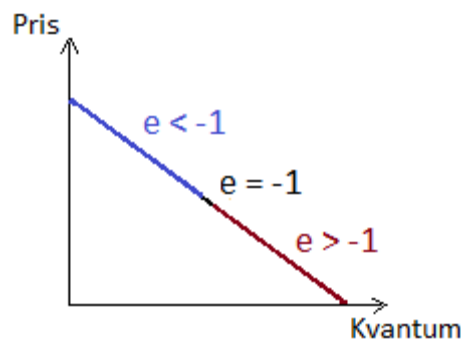
$$e = \frac{\frac{\Delta q}{q_0}}{\frac{\Delta p}{p_0}} = \frac{\text{prosentvis endring i etterspørsel (kvantum)}}{\text{prosentvis endring i pris}}$$

Dette kan omskrives til:

$$e = \frac{\partial q}{\partial P} * \frac{P}{q}$$

Dersom etterspørselen øker med mer enn 1 % ved en prisreduksjon på 1 %, betegnes etterspørselen som elastisk. Her vil en reduksjon i pris få et stort utslag for etterspurt kvantum. Dersom en prisreduksjon på 1 % resulterer i en etterspørselsøkning på mindre enn 1 %, er etterspørselen uelastisk. Om en prisendring er lik etterspørselsendringen er etterspørselen nøytralelastisk, i dette tilfellet vil kostnaden ved forbruket være konstant ved en prisreduksjon (Boye, Hekestad og Holm, 2006).

Formelen for elastisitet viser at elastisiteten ikke er lik langs en lineær etterspørselskurve. Forholdet  $\frac{\partial q}{\partial P}$  er konstant ettersom det er den inverse av helningen på etterspørselskurven, men pris-kvantumsforholdet ( $\frac{P}{q}$ ) er ikke konstant. For en lineær etterspørselskurve er etterspørselen elastisk på øvre halvdel, nøytralelastisk på midten og uelastisk på nedre del. I tilfeller med vannrett eller loddrett etterspørselskurve vil elastisiteten være konstant. Elastisiteten avhenger av hva prisen er når elastisiteten blir definert. Etterspørselen for et gode vil dermed være elastisk eller uelastisk avhengig av prisen.



Figur 2: Etterspørselastisitet



---

Etterspørselen etter et gode avgjøres av flere forhold enn prisen. En prisendring fører til bevegelse langs etterspørselskurven, andre forhold kan føre til et skift i kurven. Dette betyr at etterspørselen endres selv om prisen er den samme. Behovsendring er et sentralt element i etterspørselen av et gode. En behovsendring kan oppstå som følge av økt markedsføring og reklame av godet. Avhengig av hvilket gode det er snakk om, vil en inntektsendring kunne føre til en endring i etterspørselen. For mange varer og tjenester vil etterspørselen øke når konsumentene får økt inntekt. For nødvendighetsgoder og mindreverdige goder vil en inntektsendring ikke påvirke etterspørselen. Om et gode har mange substitutter vil en prisøkning på godet føre til at etterspørselen reduseres kraftig. Her vil elastisiteten være høy. Hvis prisen på komplementære goder går ned vil etterspørselen øke (Frank og Bernanke, 2007).

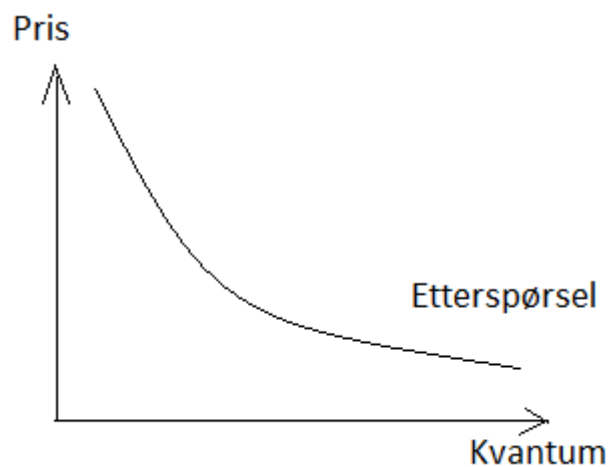
Det har blitt gjennomført flere undersøkelser på etterspørselen etter pengespill. Clotfelter og Cook (1999) forsket på etterspørselen etter lotterispill i USA. De hevdet at etterspørselen etter lotterispill er elastisk. Dette med bakgrunn i tidligere forskning de har gjennomført, der de fant at det er vanlig at konsumenter som vant små beløp i pengespill ikke ville ta ut disse pengene, men heller brukte disse til å kjøpe nye lodd. Disse gevinstene kom i tillegg til de pengene de ellers ville spilt for. Siden penger lagt på spill påvirkes av en økt utbetalingsprosent, så vil per definisjon etterspørselen etter lotterispill være elastisk. Videre kom de frem til at lotterispill ikke er substitutt for andre former for pengespill. De så på utviklingen i pengespill før og etter introduksjon av lotto. Da lotto ble innført i mange stater i USA ble det observert at forbruk på andre former for pengespill ikke ble redusert. I stedet økte den samlede etterspørselen etter pengespill. En stor andel av den økte etterspørselen kom fra kunder som ikke hadde spilt pengespill før. Da disse startet å spille så begrenset de seg ikke til kun å spille lotto.

En nyere rapport om temaet er skrevet av Swiss Institute (2006). De har samlet inn og analysert 26 studier av pengespill gjennomført de siste 30 årene. Studiene som ble analysert inneholdt elastisitetsestimater fra blant annet hesteveddeløp, veddemål, lotterier, og spilleautomater. Totalt for alle studiene i alle år var medianverdien på elastisiteten  $-1,57$ .

Australian Productivity Commission (APC) (1999) har forsøkt å estimere etterspørselen for konsumenter med spilleproblemer. Tallmaterialet samlet inn for konsumenters forbruk på spill skiller ikke mellom konsumenter med og uten spilleproblemer. Dette medførte at de ikke gjorde noen statistisk signifikante funn. APC resonerte seg imidlertid frem til at

etterspørselskurven til konsumenter med spilleproblemer er brattere (mer uelastisk) enn den totale etterspørselen for pengespill. Dersom etterspørselen er uelastisk så vil en økt tilbakebetalingsprosent føre til at spilleavhengige vil spille mer, men redusere totalt tap. Det vil gjøre at deres finansielle situasjon blir bedre. Det tilsier at en prisreduksjon på spill reduserer, i stedet for å øke, kostnaden som er relatert til problemspillere.

Det er ikke bevist at elastisiteten for problemspillere er uelastisk. En annen hypotese er at etterspørselen for problemspillere alltid er nøytralelastisk. En etterspørselskurve som er konstant nøytralelastisk er vist under:



*Figur 3: Konstant nøytralelastisk etterspørselskurve*

At etterspørselskurven er nøytralelastisk gjør at elastisiteten er  $-1$ , uavhengig av hvilket punkt på etterspørselskurven man befinner seg på. Det vil si at forbruket på pengespill er konstant ved alle mulige priser. Det er mulig å argumentere for at dette er tilfelle for problemspillere. Disse konsumentene vil bruke all sin inntekt på pengespill uavhengig av hva prisen i markedet er. Stemmer denne teorien vil det å hindre økt konkurranse i markedet skade konsumentene som ikke lider av spilleproblemer. For disse konsumentene vil en prisreduksjon føre til økt nytte. For konsumenter som lider av spilleproblemer vil ikke en prisreduksjon føre til økt finansielt press for dem, da de allerede bruker all disponibel inntekt på pengespill (Forrest 2010).

---

## 4.2 Tilbud av pengespill

Tilbudet av et gode i et marked er den mengden bedriftene vil tilby av godet ved ulike priser. Høyere pris på godet vil medføre at bedriften ønsker å tilby et høyere kvantum.

En bedrift bestemmer det kvantum den skal tilby ved å velge det kvantum som maksimerer dens profitt. En bedrifts profitt er differansen mellom total inntekt og totale kostnader. Antar vi at en bedrift produserer  $q$  enheter til pris  $P$  per enhet, oppnår bedriften salgsinntekt,  $R$ , gitt ved:  $R = Pq$

Kostnaden ved produksjon,  $C$ , avhenger også av mengden produserte enheter. Bedriftens profitt,  $\pi$ , er forskjellen mellom inntekter og kostnader:

$$\pi(q) = R(q) - C(q)$$

Profitten er maksimert i det punktet der én ekstra produsert enhet gir én uendret profitt. Punktet finner vi ved å derivere profittuttrykket med hensyn på kvantum og sette lik 0.

Profitten er maksimert i det punktet der én ekstra produsert enhet gir en uendret profitt. Punktet finner vi ved å derivere profittuttrykket med hensyn på kvantum og sette lik 0.

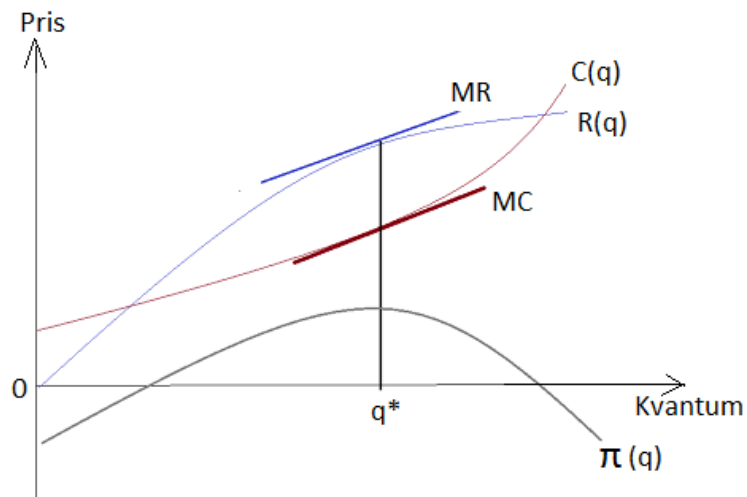
Marginalinntekten er den merinntekten som oppnås ved å øke salget med en enhet, og marginalkostnaden er den kostnaden som oppstår ved å produsere og selge en enhet til.

Bedriften maksimerer profitten når  $MR - MC = 0$ , noe som gir optimal produksjon der marginalinntekt er lik marginalkostnad:  $MR = MC$  (Pindyk og Rubinfeld, 2009).

Dette er gitt ved førsteordensbetingelsen for maksimalt kvantum under.

$$\frac{\partial \pi}{\partial q} = \frac{\partial R(q)}{\partial q} - \frac{\partial C(q)}{\partial q} = 0$$

Leddene  $\frac{\partial R(q)}{\partial q}$  er bedriftens marginalinntekt (MR), og  $\frac{\partial C(q)}{\partial q}$  er bedriftens marginalkostnad (MC).



Figur 4: Profittmaksimerende produksjon

En bedrift tilpasser seg optimalt ved å produsere det kvantum som gjør at differansen mellom totale inntekter og totale kostnader er størst. Dette punktet finner vi ved å derivere inntekts- og kostnadsfunksjonen og sette dem lik hverandre. Grafisk vises de deriverte ved MR og MC i figuren. Når helningen på disse er like er avstanden mellom totale inntekter og totale kostnader på sitt største. Her er bedriftens profitt maksimert.

### 4.3 Markedsformer

Utledningen over viser at optimal produksjon er gitt i det punktet der marginalinntekten er lik marginalkostnaden. Hvilken pris bedriften setter avhenger av markedsform.

En markedsform er en inndeling av bedrifter i grupper, som gjøres på basis av de konkurranseforholdene som bedriftene i gruppen arbeider under. Disse konkurranseformene bestemmer en bedrifts mulige adferd (Boye, Hekestad og Holm, 2006, s.108).

Herfindahl-Hirschman Indeksen (HHI) kan benyttes til å avgjøre hvilken markedsform bedriftene konkurrerer under

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

HHI er summen av de kvadrerte markedsandelene til bedriftene i markedet. Ved kun én bedrift i markedet, som tilsier en markedsandel på 100 % vil HHI være lik 10 000. Høyere grad av konkurranse tilsier lavere HHI verdi. En verdi under 1500 blir betegnet som fullkommen konkurranse (US Department of Justice, 2014)

---

## 4.4 Konsekvenser av markedsmakt ved prissettingen

Ved fullkommen konkurranse er antall bedrifter høyt og produktene er homogene. Det er kun ved fullkommen konkurranse at bedriftene er uten markedsmakt. At en bedrift er uten markedsmakt betyr at den ikke har noen mulighet til å påvirke prisen i markedet. Ved de andre markedsformene har bedriftene noe grad av markedsmakt. Dette kan eksempelvis skyldes at produktene er differensierte, at det er høye etableringsbarrierer eller at bedrifter har kontroll over innsatsfaktorer.

Ved fullkommen konkurranse produserer hver bedrift en så liten andel av den totale produksjonen at den fatter sin produksjonsbeslutning under antagelsen om at dens produksjon ikke vil påvirke prisen på produktet. Bedrifter i dette markedet betegnes derfor som pristakere.

At bedriften er pristaker gjør at den står overfor en horisontal etterspørselskurve. Det betyr at en bedrift kan selge så mye den ønsker til den gjeldende markedsprisen, men dersom den øker prisen vil den miste alt salg. Dette gjør at marginalinntekten er lik prisen for bedriftene i dette markedet. Optimal tilpasning er gitt der marginalkostnaden er lik marginalinntekten, som er gitt ved prisen i markedet (Synnestvedt, 2009).

Optimal tilpasning under fullkommen konkurranse:  $MC = P$

## 4.5 Profittmaksimering med markedsmakt

Prinsippet for optimal tilpasning er lik for alle bedrifter uavhengig av graden av markedsmakt. En bedrift maksimerer profitt ved å tilpasse seg der marginalinntekten er lik marginalkostnaden. I en monopolsituasjon er det kun en aktør på tilbudssiden. Det finnes ingen nære substitutter til godet bedriften produserer, og det er høye etableringshindringer som gjør at ingen nye aktører kan komme inn på markedet. Ved monopol er typisk markedsmakten høy. Betydningen av markedsmakt er at bedriften kan sette en pris høyere enn marginalkostnad uten å miste alt salg. Det betyr at etterspørselskurven er fallende. Det at en bedrift med markedsmakt står overfor en fallende etterspørselskurve, gjør at marginalinntekten ikke er den samme som prisen, men ligger lavere.

---

Marginalinntekten er direkte avhengig av etterspørselstettheten. Monopolisten vil sette prisen slik at:

$$MC = P \left(1 + \frac{1}{e}\right)$$

Omskriver vi dette får vi:

$$\frac{P-MC}{P} = -\frac{1}{e}$$

Den optimale prisen monopolisten velger å sette på godet avhenger med andre ord av både marginalkostnaden, MC, og etterspørselstettheten, e. Venstre side av likningen betegnes som prispåslaget. En mindre elastisk etterspørsel overfor en prisendring vil medføre større prispåslag over marginalkostnaden. Dersom monopolisten står overfor en mer elastisk etterspørsel vil det ikke være lønnsomt å ha et like stort prispåslag.

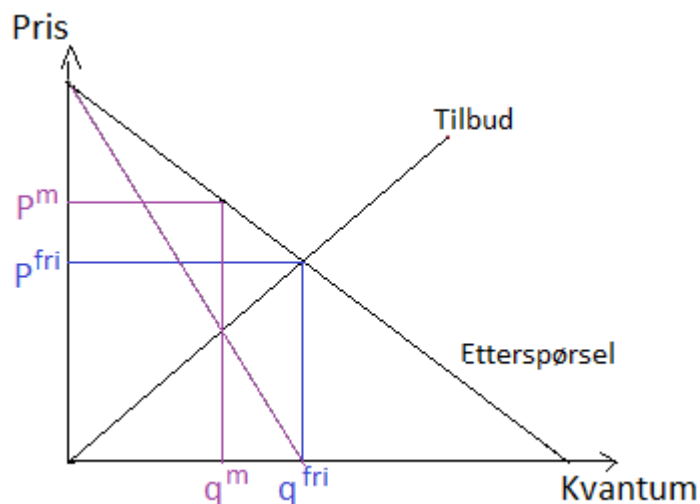
Antar vi at en monopolbedrift kun har faste kostnader, det vil si at marginalkostnaden til bedriften ved å tilby godet er null, så vil bedriften kun maksimere inntekten for å maksimere profitten. I dette tilfellet vil bedriften tilpasse seg der etterspørselen fra konsumentene er nøytralelastisk.

I markeder som pengespillmarkedet kan det argumenteres for at marginalkostnaden er svært lav. Kostnaden for en bedrift av å selge én enhet til, er som regel kun kostnader ved kommisjonær og kostnader ved banktjenester om dette blir benyttet som betalingsmåte. For spill på internett er tjenestene automatisert. Her kan vi i enda større grad se for oss at marginalkostnaden er svært lav.

Dersom marginalkostnaden er høyere enn null vil monopolisten sette pris der etterspørselen er elastisk. Høyere marginalkostnad for bedriften vil medføre at bedriften vil tilpasse seg ved høyere pris (Forrest 2010).

Gulley og Scott gjennomførte en studie på elastisitet for lotteri i USA i 1993. Tilbakebetalingsandelen på lotteriet var 50 % og marginalkostnaden for et lodd på 1 dollar var på 9 cents (der en stor andel av dette var kostnader ved kommisjonær). Elastisiteten ble målt til -1,19. Dette resultatet støtter opp om teorien om at en monopolbedrift, med relativt lav marginalkostnad, tilpasser seg der etterspørselen er svakt elastisk.

Figuren under viser sammenstilling av monopoltilpasningen og tilpasningen i markedet ved fullkommen konkurranse.



Figur 5: Tilpasning ved monopol og fullkommen konkurranse

Grafen illustrerer hvordan monopolbedriften tilpasser seg på den elastiske delen av etterspørselskurven. Antar vi at pengespillmarkedet vil gå fra et monopolmarked til et marked med fullkommen konkurranse vil vi, som figuren viser, anta at prisen faller fra monopolnivå  $P^m$  til konkurransenivå  $P^{fri}$ . Mengden av pengespill kommer da til å øke fra  $q^m$  til  $q^{fri}$ . Det betyr at en reduksjon i pris fører med seg økt spillaktivitet.

Teorien tilsier at det norske spillmonopolet har tilpasset prisene slik at de befinner seg på den svakt elastiske delen av etterspørselskurven (gitt ved  $p^m$ ). Hvis markedet blir liberalisert, det vil si at det blir tillatt med flere aktører i markedet, så kan vi forvente at prisene vil reduseres. Prisene trenger ikke reduseres mye før vi befinner oss på den uelastiske delen av etterspørselskurven. Antar vi at omreguleringen skjer gradvis, vil etterspørselen i første omgang være elastisk som følge av reduserte priser. Dette resulterer i at forbruket på pengespill fra norske konsumenter vil øke. Prisreduksjoner vil medføre at etterspørselen nærmer seg den uelastiske delen av kurven og forbruket på pengespill vil reduseres igjen. Kun med utgangspunkt i økonomisk teori vil det ikke være gitt om resultatet blir et nivå der forbruket på pengespill blir mindre eller større enn hva det er i dag. Men det vil være overraskende om forbruket på pengespill skulle føre til en stor økning som følge av en omregulering av pengespillmarkedet.

Thalheimer og Ali (2003) har estimert elastisiteten før og etter et prisfall forårsaket av økt konkurranse i et pengespillmarked (spilleautomater tillatt i amerikanske kasinoer). Elastisiteten var på  $-1,5$  i begynnelsen av perioden, og falt til  $-0,9$ . Prisen falt fra henholdsvis  $10,4\%$  til  $6,1\%$  etter at nye aktører kom på markedet. Resultatet stemmer med

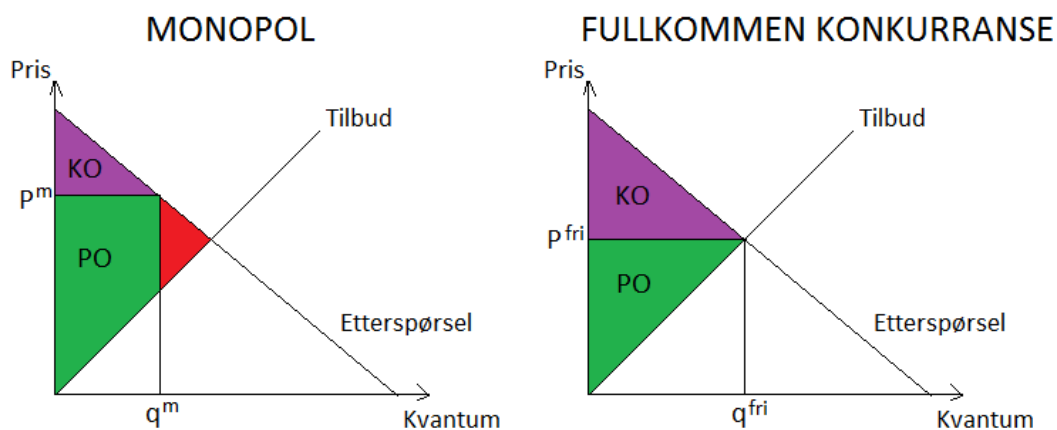
resonnementet over om at elastisiteten faller når tilbudet i markedet øker. Sammenhengen er med andre ord at en økt tilbakebetalingsprosent vil øke forbruket på pengespill, men bare med få prosent.

## 4.6 Virkning av markedsmakt

Det er flere forhold ved et monopol som har negative konsekvenser for samfunnet. Disse konsekvensene kan føre til tap av velferd. Vi går kort gjennom de mest sentrale formene for tap vi kan forvente når en bedrift har monopolmakt.

### 4.6.1 Dødvektstap

En måte å måle den økonomiske velferden på er ved det samfunnsøkonomiske overskuddet. Grafen under viser det samfunnsøkonomiske overskuddet ved henholdsvis monopol og fullkommen konkurranse.



Figur 6: Markedstilpasning ved monopol og fullkommen konkurranse

Det samfunnsøkonomiske overskuddet består av konsumentoverskuddet (lilla trekant) og produsentoverskuddet (grønt område). Konsumentoverskuddet er differansen mellom konsumentenes marginale betalingsvillighet og prisen i markedet. Produsentoverskuddet er differansen mellom bedriftenes marginalkostnad og prisen i markedet. Ved monopol er prisen i markedet høyere, noe som resulterer i et større produsentoverskudd og et lavere konsumentoverskudd sammenliknet med fullkommen konkurranse.



---

Den røde trekanten i Figur 6 illustrerer det samfunnet taper på at en bedrift har markedsrett. Tapet oppstår som følge av at det finnes konsumenter som ønsker å kjøpe godet, men som ikke har mulighet da prisen er for høy. Tapet av velferd fra disse konsumentene betegnes som et dødvektstap (Pindyk og Rubinfeld, 2009).

#### **4.6.2 Sløsing/oppblåste kostnader**

Det interne presset mot kostnadseffektivitet vil være redusert dersom en bedrift ikke opplever eksternt press fra andre bedrifter. Ledelsen i en monopolbedrift kan blåse opp kostnadene ved å bruke deler av inntekten på innsatsfaktorer som ikke er nødvendige for produksjonen. Eksempel på dette er unødvendig mange ansatte i virksomheten (Dedekam, 2002).

I 2009 avdekket Riksrevisjonen en rekke kritikkverdige forhold ved Norsk Tipping. Det kom frem at en del av inntektene fra pengespill ikke var kommet samfunnet til gode. Riksrevisjonen mente også at selskapets økonomiske verdier hadde blitt forvaltet på en lite rasjonell måte, og at ineffektiv ressursbruk har bidratt til å redusere overskuddsandelen til formålene.

#### **4.6.3 Høyere kostnader**

Monopolbedrifter kan ha unødvendig høye kostnader på grunn av separasjonen mellom eierskap og ledelse i bedriften. Dette gjør at eierne ikke har mulighet til å kontrollere fullt ut om ledelsen har brukt tilstrekkelig med ressurser og innsats på å finne best mulig teknologi, og dermed sikre at kostnadene er lavest mulig.

Vi kan også forvente at kostnadene til bedrifter som ikke opplever konkurranse er høyere, på grunn av antagelsen om at konkurranse legger press på bedriften. Økt konkurranse kan bidra til lavere kostnader ved at de minst effektive bedriftene blir tvunget til å forlate markedet. Dette gjør at det bare er de mest effektive bedriftene som overlever på sikt.

#### **4.6.4 Redusert kvalitet/ innovasjon**

Det er to typer innovasjon som er relevant ved effektivitetstap ved monopol:

- Prosessinnovasjon som leder til lavere kostnader, og
- Produktinnovasjon som leder til bedre produkter.

---

I teorien er det tvetydig om markedsmakt vil lede til redusert innovasjon. Dette kan forklares med to motstridende virkninger:

- *Erstatningsvirkningen*: En monopolist har i utgangspunktet profitt, og vil miste denne til det nye produktet den utvikler.
- *Effektivitetsvirkningen*: Om monopolet er truet av en potensiell rival vil den ha sterkere incentiver til å innovere fordi selskapet står i fare for å tape all profitt til den potensielle rivalen.

Det er med andre ord ikke en entydig sammenheng mellom graden av konkurranse og innovasjon (Hjelmeng og Sjørgard, 2012).

Vi kan se effektivitetsvirkningen i pengespillmarkedet i Norge. Vi ser dette ved at Norsk Tipping i januar i år lanserte 68 nye spill på internett. Dette kom som en konsekvens av konkurransen fra utenlandske internettelskaper. Målet med lanseringen er å kanalisere konsumenter som benytter seg av utenlandske spill selskap over til det regulerte, norske markedet. Dette er bare ett eksempel på hvordan pengespillmarkedet i Norge har stor grad av innovasjonstakt grunnet konkurranse (Lotteritilsynet, 2014).

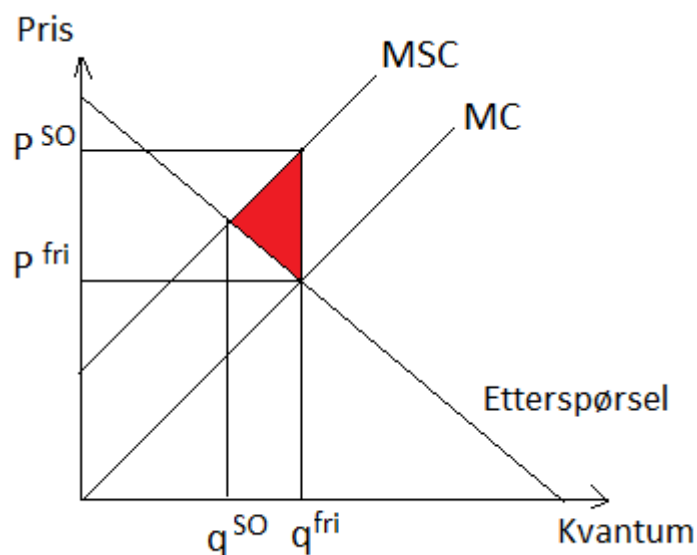
## 4.7 Fullkommen konkurranse

Fullkommen konkurranse vil ikke gi den samfunnsøkonomisk optimale løsningen dersom det foreligger negative eksterne virkninger.

### 4.7.1 Eksterne virkninger

Ved negative eksterne effekter vil ikke prisen på godet reflektere godets sosiale verdi. En følge av dette er at det blir produsert for mye av godet slik at utfallet ikke er effektivt. I tilfellet med negative eksterne effekter får vi et avvik mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske marginalkostnader, og dermed et avvik mellom det som er optimalt for bedriften og det som er optimalt for samfunnet som helhet (Dedekam, 2002, s.331).

Betegner vi den marginale eksterne effekten som MEC, de bedriftsøkonomiske marginalkostnadene som MC og de samfunnsøkonomiske marginalkostnadene som MSC har vi:  $MSC = MC + MEC$



Figur 7: Negativ ekstern effekt

Den negative eksterne effekten for pengespillmarkedet er kostnaden som knytter seg til de spilleavhengige. Metoden myndighetene bruker for å håndtere den negative eksterne effekten på er ved å la pengespillmarkedet være monopolisert. Som allerede forklart velger en monopolbedrift å tilpasse seg slik at prisene i markedet blir høyere enn hva ville vært tilfelle ved konkurranse. De høye prisene gjør at færre konsumenter får kjøpt godet, da disse har en betalingsvillighet lavere enn prisen. På denne måten internaliserer monolet den negative eksterne effekten ved å ha en høy pris. Dette ser vi ved at dødvektstapet som oppstår ved monopol tilsvare velferdstapet i markedet som følge av den negative eksterne effekten ved fullkommen konkurranse. Monolet har priset seg slik at den negative eksternaliteten vist i Figur 7 ikke får oppstå.

## 4.8 Skatt

Dersom det foreligger en negativ ekstern effekt vil ikke en fullkommen konkurranseløsning være effektiv. Bedriftene priser seg ut i fra sin marginalkostnad, som er lavere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden. En måte å løse dette på er ved skatt. Dersom bedriftene må betale skatt vil kostnadene til bedriften øke. Hvis skatten settes rett vil prisene øke til et nivå der den negative eksterne effekten ikke oppstår. Samtidig vil bedrifter som opplever konkurranse ha et eksternt press slik at de er tvunget til å være kostnadseffektive. Dette gjør

at sløsing, høye kostnader og ineffektivitet ikke oppstår slik det kan gjøre ved monopol. Samfunnet får en økt velferd som følge av økt konkurranse. Skatteinntekten som oppstår vil være inntekt til staten.

#### 4.8.1 Samfunnsøkonomisk optimal skatt

Optimal skatt på et gode skal settes slik at den i minst mulig grad forstyrrer ressursallokeringen. Skatten skal samtidig settes slik at myndighetene oppnår et visst proveny fra skatteleggingen. Problemet med en skatt er at den forstyrrer prisens rolle i økonomien. Prisen i markedet fungerer som et signal for ressursknapphet. Legges det en skatt på et gode vil dette endre prisen på godet, og med det valg som konsumentene og produsentene i markedet foretar.

Regelen om optimal beskatning blir omtalt som Ramsey-regelen. Denne sier at en skatt skal utformes slik at den relative reduksjonen i etterspørselen av hvert gode som følge av en marginal økning av alle skatter, skal være den samme for alle tilsvarende goder (NOU 2000:15). Det er dermed endringer i etterspørselen som skaper et effektivitetstapet ved skatt og ikke prisendringen. Siden det er etterspørselsvridninger som skaper effektivitetstapet betyr det at utformingen av skatten avgjøres av etterspørselselastisiteten til ulike goder.

Skatten skal ikke føre til en endring i pris som vrir konsumentenes valg, da dette vil redusere deres nytte. Skatten bør derfor legges likt for lik type av konsumgoder. Skatt på pengespill bør dermed legges på samme nivå som skatten på goder som dekker det samme behovet for konsumenten (Regjeringen, 2000).

Optimal skatt kan illustreres med følgende likning, omtalt som Ramsey-ligningen:

$$\frac{t}{p} = k \left( \frac{1}{e^s} + \frac{1}{e^d} \right)$$

Der  $t$  er skattesatsen,  $p$  er pris etter skatt,  $k$  er en proporsjonalitetsfaktor og  $e^s$  er tilbudselastisiteten og  $e^d$  er etterspørselselastisiteten.

I følge Ramsey-regelen skal skattesatsen på et gode settes etter den inverse av godets tilbud- og etterspørselselastisitet (Hortlund et al. 2008). Dette innebærer et optimalt skattesystem at skatten bør settes lavere ettersom hvor lett det er for en bedrift å unngå skatten.

Norske myndigheter benytter seg av Ramsey-regelen på flere områder i dag. Eksempelvis er kapital mer bevegelig enn arbeid og skatten på kapitalinntekter er derfor lavere enn skatt på arbeidsinntekter. Et område Ramsy-regelen er blitt foreslått, men ikke innført enda, er ved utgifter til arbeid i hjemmet. Herunder finnes husvask, barnepass, oppussing og vedlikeholdsjobber. Dette er utgifter det er lett å unndra skatt. Optimalt burde det derfor være lav skatt for disse type tjenester. I Sverige har de innført en ordning hvor utgifter til vaskehjelp kan trekkes fra på selvangivelsen.

Et annet spørsmål ved den optimale skatten for pengespill er om skatten bør legges på innsatser eller nettoomsetning. Dersom effektivitet vektlegges bør skatten legges på nettoomsetning. En uniform innsatsskatt vil ikke være samfunnsøkonomisk effektiv da priselastisiteten og kostnadene ved å tilby forskjellige spill er ulik. For at skattesystemet skal være effektivt må myndighetene i så fall bestemme en skattesats for hver spilltype. Ved skatt på nettoomsetning skjer dette automatisk. Skatt på nettoomsetningen er også mer bedriftsøkonomisk intuitiv, da nettoomsetningen utgjør de faktiske inntektene til bedriftene.

## 5. METODE

I dette kapittelet ønsker vi å beskrive utredningens metodiske tilnærming. Vi ønsker å redegjøre for hvilke data og kilder vi har benyttet oss av, samt hvordan vi anser kvaliteten til disse. Avslutningsvis vil vi gjennomgå hvordan analysene er gjennomført. Resultater fra analysen vil bli presentert analysekapittelet.

### 5.1 Datainnsamling

Data kan skilles mellom primærdata og sekundærdata. Primærdata er data som samles inn selv, sekundærdata er samlet fra andre kilder. I denne utredningen har vi benyttet oss av sekundærdata fra tilsynsmyndigheter og spillselskaper.

For å få et inntrykk av effekten ved å gå fra et monopolmarked til et konkurransemarked har vi samlet inn regnskapstall fra bedrifter som har operert under disse forholdene.

For data fra monopolmarkeder har vi manuelt samlet inn regnskapsdata fra tre statlige monopolselskaper: Norsk Tipping, Svenska Spel og Danske Spil. Vi har også samlet inn omsetningstall fra National Lottery, som har monopol på lotterispill i Storbritannia.

For å få et bedre bilde av det konkurranseutsatte markedet har vi samlet inn regnskapsdata fra fire spillselskaper, med hele eller deler av sin virksomhet i det internettbaserte pengespillmarkedet. Disse selskapene er William Hill, Ladbrokes, Unibet og Betsson. William Hill og Ladbrokes har hovedvekten av sin omsetning i Storbritannia, Unibet og Betsson i Norden.

Vi har samlet inn markedsdata for Norge, Danmark og Storbritannia, der alle de regulerte aktørene i markedet er inkludert. Dette for å få et bedre inntrykk av hvordan markedsstrukturen er, og hvordan etterspørselen er for ulike pengespill. Kildene til markedsdata er tilsynsmyndighetene i de nevnte landene, henholdsvis Lotteritilsynet, Spillemyndigheden og Gambling Commission.

## 5.2 Kvalitet

Kvaliteten ved våre resultater vil i stor grad avhenge av kvaliteten på våre data. Ved enhver studie er det viktig å evaluere kvaliteten ved innsamlet data, noe som gjøres ved å vurdere dets pålitelighet (reliabilitet) og relevans (validitet) (Johannessen et.al., 2004).

### 5.2.1 Reliabilitet

Reliabilitet er forbundet med hvorvidt datakildene er troverdige og pålitelige. Det er viktig at tallene er konsistente over tid og kan reproduseres i tilsvarende analyser.

Til tross for at aktørene vi har samlet inn data fra fremstår som seriøse og pålitelige er det ingen garanti for at det underliggende datamaterialet er en nøyaktig fremstilling av virkeligheten. Blant annet har vi ved enkelte tilfeller oppdaget at rapportert innsatsomsetning kan være revidert fra et år til det neste. Dette kan være en svakhet knyttet til reliabiliteten. Feil i innsatsomsetningen vil påvirke analysen vår ved at det vi definerer som pris på spill vil endres. Dersom vi har oppdaget inkonsekvent rapportering har vi forsøkt å korrigere dette ved å søke på tvers av kilder der dette er mulig.

I utredningen har vi i hovedsak fokusert på markedsdata fra Storbritannia. Dette skyldes at dataene var systematiserte og lett tilgjengelige, samt at Storbritannia lenge har hatt et velfungerende og godt innarbeidet lisenssystem.

### 5.2.2 Validitet

Validitet går ut på om dataene er relevante for å løse den gitte problemstillingen og om funnene er representative for virkeligheten.

Vår oppgave er å undersøke hvilke effekter som kan oppstå ved en omregulering av det norske pengespillmarkedet. Det vil dermed være relevant å se til land som har gjennomført en slik omregulering. Vi har tatt utgangspunkt i Storbritannia, som tidligere har gjennomført en liberalisering av sitt pengespillmarked. Vi mener forhold ved det britiske markedet vil gjenspeile en situasjon i Norge med et liberalisert marked.

Det kunne vært relevant å se til Danmark som omregulerte markedet i 2012, og som før den tid hadde en regulering lik den norske. Imidlertid vurderte vi at det var en for kort tidshorisont siden reguleringen, slik at dataene utelater langsiktige effekter. I tillegg har de i

---

Danmark, grunnet den nye konkurransesituasjonen etter omreguleringen, valgt å hemmeligholde tall for bruttoomsætningen (totale innsatser) i markedet. Dette forhindrer oss i å analysere priseffekter i Danmark som følge av liberaliseringen. Imidlertid har vi sett til Danmark for å undersøke ulike kortidseffekter på markedet.

En mulig svakhet knyttet til validiteten er at vi tar utgangspunkt i hele befolkningen når vi beregner forbruk på spill per innbygger i Norge og Storbritannia, selv om det er bare de over 18 som har lov til å spille (16 år i Storbritannia). Hovedsakelig sammenligner vi hvordan andelene av konsumentenes spillbudsjett fordeles på ulike spill og markeder. Ettersom vi har tatt utgangspunkt i hele befolkningen for begge land, mener vi derfor at dette ikke vil påvirke validiteten nevneverdig.

Analysen vår tar utgangspunkt i estimerte omsetningstall for markedet fem år frem i tid. Vi bruker utviklingen i omsetningen de 12 siste årene for å estimere disse. En lengre tidsserie kunne gitt et bedre anslag på fremtidig utvikling. I tillegg ble markedet utsatt for et sjokk ved at spilleautomatene dominerte markedet en rekke år, før de brått ble fjernet. Måten vi har valgt å løse dette på er å ekskludere spilleautomatene fra markedets omsetning.

Vi mener at dataene vi har samlet inn er pålitelige og relevante for å belyse utredningens problemstillinger.

### 5.3 Analyse av data

For å undersøke hvilke effekter en omregulering kan få har vi i denne utredningen benyttet oss av en “mixed methods”-tilnærming. Et forskningsdesign som baserer seg på en “mixed method”-tilnærming innebærer at man ved innsamling og analyse kombinerer både kvantitativ og kvalitativ metode, for slik å bedre kunne undersøke problemstillinger (Fischler, 2011). Vi har dermed benyttet både kvalitative og kvantitative analysemetoder for å kunne svare på problemstillingene.

For å se på hvilke effekter en omregulering vil ha på finansiering av formål, har vi benyttet en kvantitativ tilnærming. Vi har sett på hvordan ulike skattesatser påvirker prisen på spill og omsetningen i markedet. Den andre delen av utredningen innebærer å undersøke hvilke effekter en omregulering kan ha på spilleproblemer. Dette har vi gjort ved hjelp av en



---

kvalitativ tilnærming. Avslutningsvis har vi sett hvilken skattesats som må pålegges selskapene for å dekke økte kostnader ved spilleavhengighet, som følger av en omregulering.

Analysen vår er delt i tre deler, hvor vi ser på ulike scenario for hvordan pengespillmarkedet vil se ut i 2018:

1. Markedet uten en omregulering.
2. Markedet gitt en fullstendig liberalisering (fullkommen konkurranse), hvor prisene presses ned til det nivået der de akkurat dekker avkastningskravet til selskapene.
3. Markedet ved en delvis liberalisering, hvor tallspill (som Lotto) fortsatt er underlagt monopolet.

### **Budsjettandeler**

For å beregne effekter ved en omregulering av pengespill har vi valgt å ta utgangspunkt i budsjettandeler. Budsjettandelene skal angi hvordan konsumentenes forbruk (tap) på pengespill endrer seg ved en omregulering.

En budsjettandel på 100 % etter en omregulering tilsier at konsumentene legger like mye igjen (taper) på spill som før en omregulering, altså at budsjettandelen er konstant. En endring i budsjettandelen vil være relatert til etterspørselastisiteten og endring i prisen på spill.

En budsjettandel på 70 % ved en omregulering vil si at konsumentene taper 70 % av det de ville gjort uten en omregulering. Da konsumentenes totale tap tilsvarer selskapenes totale nettomsetning vil budsjettandelen gjenspeile nettomsetningen i markedet.

### **Innsatsmultiplikator**

For å beregne hvor mye innsatsomsetningen (bruttoomsetning) vil bli ved en prisendring har vi valgt å benytte en innsatsmultiplikator.

Innsatsmultiplikatoren er den inverse av prisen på spill. Gitt at utbetalingsprosenten er 94 % av innsatsen, vil innsatsmultiplikatoren beregnes slik:

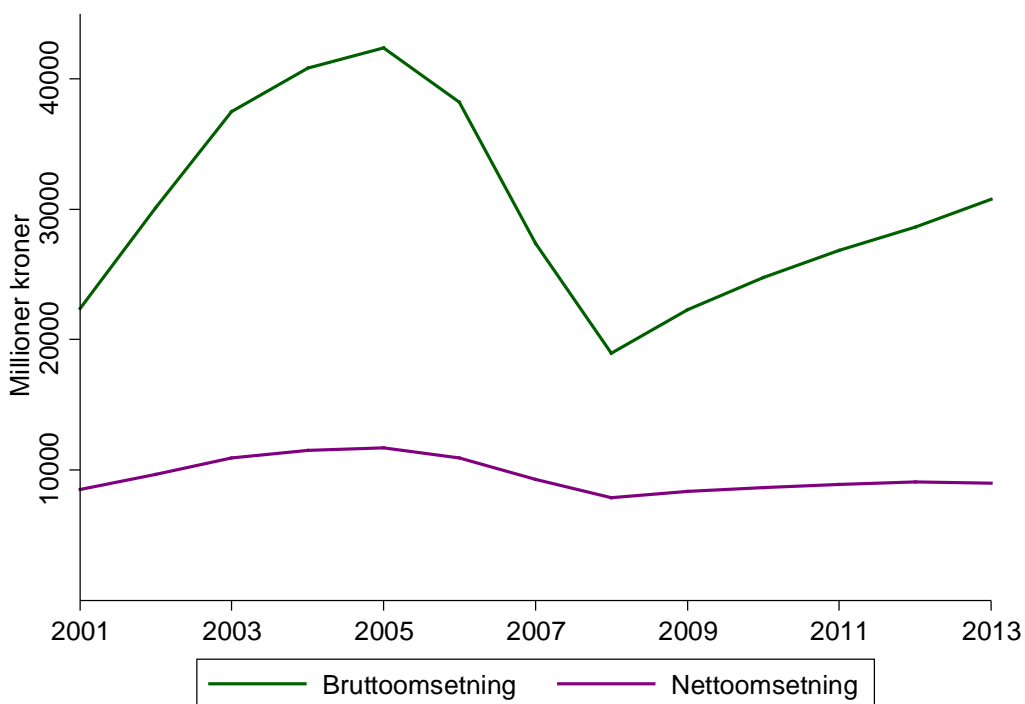
$$\frac{1}{1 - 0,94} = 16,67$$

## 6. MARKEDET FOR PENGESPILL

I dette kapittelet ønsker vi å se på forholdene i ulike markeder for pengespill. Vi starter med å se på omsetning og markedsandeler i det regulerte norske markedet. Vi ser på hvilke typer spill som finnes og hvordan inntektene fra spill fordeles. Deretter ser vi på det uregulerte markedet. Avslutningsvis ser vi på konsumentene og bedriftene i ulike markeder og hvordan de påvirkes av ulik konkurranse i markedet.

### 6.1 Det regulerte markedet for pengespill i Norge

De største aktørene i det regulerte markedet er Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Samlet bruttoomsetning i markedet i 2012 var på 28,7 milliarder kroner. Nettoomsetningen var på 9 milliarder kroner. Figuren under viser utviklingen i omsetning de siste 13 årene.



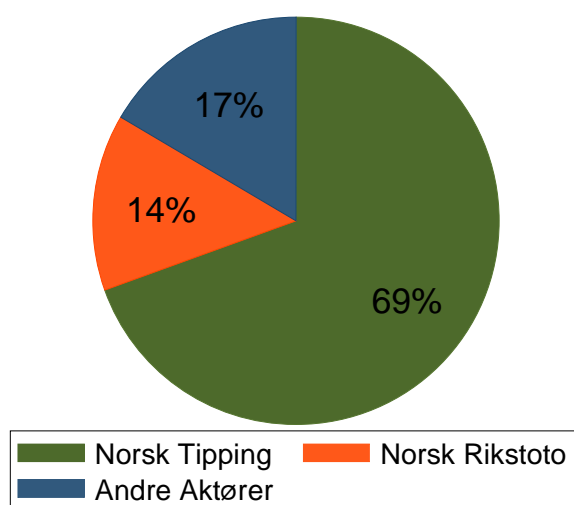
Figur 8: Omsetningsutvikling i det regulerte, norske pengespillmarkedet

Som vi kan se i Figur 8 var bruttoomsetningen i det regulerte markedet frem til 2006 høyt. Dette skyldtes at privateide spilleautomater utgjorde en stor andel av bruttoomsetningen. I 2006 ble seddelinntak på automatene forbudt og i 2007 ble spilleautomatene fjernet fra

markedet, noe som skapte en markant reduksjon i bruttoomsetningen. Nettoomsetningen var også høyere da de privateide spilleautomatene preget markedet. Disse spilleautomatene var kjennetegnet av høye utbetalingsprosenten og høy grad av gjenspill, noe som blåste opp omsetningen i pengespillmarkedet. Både brutto -og nettoomsetningen var på det høyeste nivået i 2005, på henholdsvis 42,4 og 11,5 milliarder kroner.

Differansen mellom bruttoomsetningen og nettoomsetningen er gevinstutbetalingen til kunder. I 2012 ble 19,6 milliarder av innsatsene betalt tilbake til kundene i form av gevinst, noe som gir en tilbakebetalingsandel på 68 %. De resterende 32 % av innsatsene sitter markedsaktørene igjen med til å dekke kostnader ved drift og overføringer til de ideelle formålene.

I tillegg til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan en rekke mindre aktører søke tillatelse til å avholde pengespill som lotterier og bingo. Markedsandeler basert på nettoomsetningen i markedet i 2012 er vist i Figur 9:<sup>7,8</sup>



*Figur 9: Markedsandeler i det norske pengespillmarkedet*

Vi kan lese av Figur 9 at Norsk Tipping er den dominerende aktøren i markedet, og hadde en markedsandel på 69 %. Norsk Rikstoto hadde en markedsandel på 14 %, og samlet hadde de mindre aktørene i markedet 17 %. Selv om de mindre aktørene utgjør en relativt stor andel

<sup>7</sup> Bingo med/ og uten entreprenør, landslotteri, lokale og regionale lotterier, spill på skip

<sup>8</sup> I tall for Norsk Tipping er omsetning fra ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering inkludert

av markedet, er det ingen store enkeltaktører. Bingo med entreprenør utgjør den største delen av denne gruppen med en markedsandel på 11 % av nettoomsetningen.

Fordelingen av omsetning i markedet på de ulike aktørene er vist i tabellen under.

Tall i millioner kroner

<b>Aktører</b>	<b>Bruttoomsetning</b>	<b>Nettoomsetning</b>
Norsk Tipping	19246	6301
Norsk Rikstoto	3 879	1 267
Bingo med entreprenør	4 538	1 016
Bingo uten entreprenør	145	55
Landslotteri	292	241
Lokale/regionale lotteri	130	100
Spel på skip	431	86
<b>Totalt</b>	<b>28 660</b>	<b>9 067</b>

*Tabell 3: Markedsomsetningen for aktørene i markedet i 2012*

Norsk Tipping er den største aktøren i markedet med en bruttoomsetning på 19, 2 milliarder kroner. Av bruttoomsetningen betaler de i gjennomsnitt 67,3 % av innsatsene tilbake til kundene i form av gevinster. Som tidligere nevnt har Norsk Tipping innført kasinospill i sin spillportefølje. Disse skal ha en gjennomsnittlig tilbakebetalingsandel på rundt 85 % (Regjeringen, 2013). Administrerende direktør i Norsk Tipping, Torbjørn Almlid, mener at Norsk Tipping vil tjene mellom 200 og 300 millioner i året på disse spillene (Aftenposten, 2012). Siden de nye spillene har en høy utetalingsprosent kan vi forvente at den gjennomsnittlige utbetalingsprosenten til selskapet vil øke de neste årene.

Tilbakebetalingsprosjenter i Norsk Tippings spillportefølje er vist i tabellen under:

<b>NORSK TIPPING</b>							
<b>Sportspill</b>		<b>Terminalspill</b>		<b>Tallspill</b>		<b>Skrapelodd</b>	
Odds	68,80 %	Multix	91,70 %	Lotto	49,70 %	Flaks	53,70 %
Tipping	54,90 %	Belago	88,50 %	Vikingslotto	43,40 %		
				Keno	56,80 %		
				Joker	49,40 %		
				Ekstra	49,40 %		
<b>Vektet gjennomsnitt</b>							
<b>Sportspill</b>	<b>65,20 %</b>	<b>Terminalspill</b>	<b>91,30 %</b>	<b>Tallspill</b>	<b>47,90 %</b>	<b>Flaks</b>	<b>53,70 %</b>

*Tabell 4: Utbetalingsprosjent Norsk Tippings spillportefølje*

Fra Tabell 4 kan vi se at alle tallspillene til Norsk Tipping, med unntak av Keno, har utbetalingsandeler på under 50 %. Norsk Tippings mest populære spill er Lotto og VikingLotto, disse utgjør ca. 53 % av selskapets totale nettoomsætning. Disse spillene er de mest populære til tross for at de er blant spillene med lavest utbetalingsandeler, henholdsvis på 49,7 % og 43,4 %. Totalt utgjør alle tallspillene 71 % av selskapets nettoomsætning, og 44 % av bruttoomsætningen.

De andre aktørene som driver i det regulerte norske pengespillmarkedet har en samlet markedsandel på 31 % (av nettoomsætningen). Aktørene sine gjennomsnittlige tilbakebetalingsprosent er vist i tabellen under.

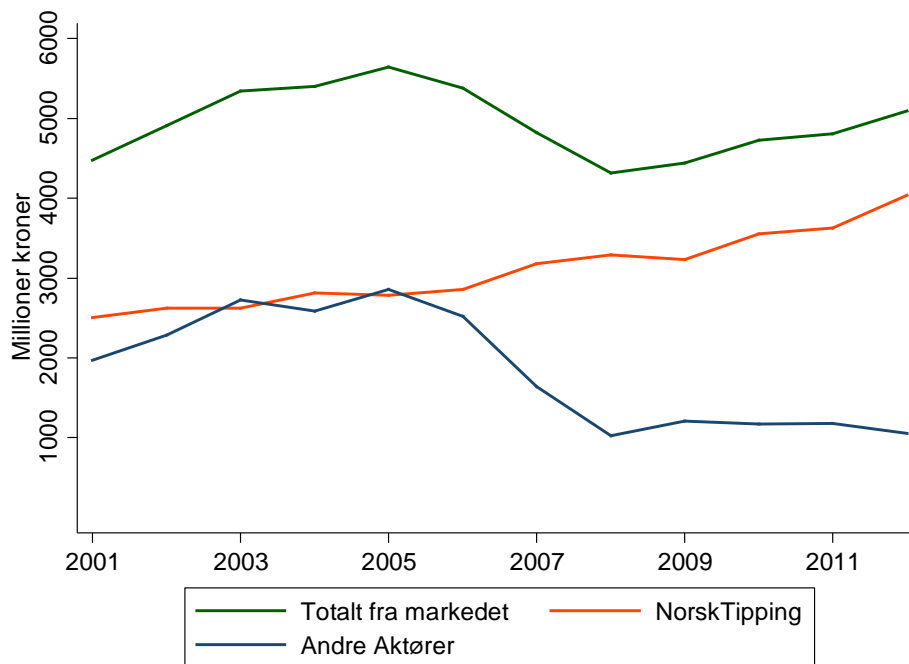
<b>ANDRE AKTØRER</b>			
Norsk Rikstoto	67 %	Bingo <sup>9</sup>	77 %
		Spill på skip	80 %
		Landslotteri	18 %
		Regionale og lokale lotteri	23 %
<b>Vektet gjennomsnitt</b>	<b>67 %</b>	<b>Vektet gjennomsnitt</b>	<b>73 %</b>

*Tabell 5: Tilbakebetalingsprosent for andre aktører i det regulerte markedet*

Nederst i Tabell 4 og 5 ser vi vektete gjennomsnittlige tilbakebetalingsprosent for aktørenes pengespill. Tabellene er vektet i forhold til nettoomsætning, slik at spill med høye utbetalingsprosent og høy bruttoomsætning ikke drar opp gjennomsnittlig tilbakebetalingsprosent innenfor spillkategorien.

Nettoomsætningen til spillselskapene blir fordelt på formål og kostnader ved drift. Aktørenes bidrag til formålene de siste årene er vist i figuren under.

<sup>9</sup> Bingo med og uten entreprenør er slått sammen



Figur 10: Beløp gitt til samfunnsnyttige formål fra aktørene

Den grønne kurven i Figur 10 viser det samlede beløpet gitt til samfunnsnyttige formål fra alle aktørene i det regulerte pengespillmarkedet. Beløpet til formål reduseres kraftig i årene etter 2005. Da var beløpet på 5640 millioner. Reduksjonen skyldes at de frivillige organisasjonenes bidrag til formålene ble kraftig redusert, som følge av automatforbudet. Fra den røde kurven ser vi at Norsk Tippings bidrag har hatt en jevn økning i perioden fra 2001 til 2012.

Den blå kurven viser andelen de samfunnsnyttige formålene fikk fra andre aktører. Denne sammenfaller med utviklingen i resten av markedet, og viser at de frivillige organisasjonene tapte rundt 2 milliarder årlig etter forbudet. Inntektstapet som følge av automatforbudet ble kompensert for ved at de fikk 1 milliard fra Norsk Tippings Investeringsfond i perioden 2008-2009 (Regjeringen, 2010). De frivillige organisasjonene fikk i tillegg en andel på 18 % av Tippenøkkelen fra og med 2009, noe som tilsvarte 582 millioner det året. Da Grasrotandelen ble innført i 2009 fikk frivilligheten ta del i denne (Regjeringen, 2010).

## 6.2 Det uregulerte markedet

I tillegg til det regulerte pengespillmarkedet, tilbyr en rekke utenlandske spillselskaper pengespill til norske konsumenter på internett.

De uregulerte selskapene oppgir ikke hvor høye inntekter de har i ulike land de opererer i. Dette grunnet at de ikke har tillatelse til å tilby spill i mange av disse landene. Dermed vites det ikke nøyaktig hvor mye penger norske konsumenter legger igjen hos disse selskapene.

Lotteritilsynet har gjort et estimat for hvor mye norske konsumenter satser og taper hos de utenlandske spillselskapene og kommer frem til at nordmenn satser for ca. 15,4 milliarder (brutto) og taper ca.1 milliard (netto) hos utenlandske aktører.

H2 Gambling Capital (H2GC), et analyseselskap som spesialiserer seg på analyse av pengespillmarkeder, har også gjort et estimat på nordmenns forbruk på pengespill hos utenlandske aktør. Deres estimat er noe lavere enn Lotteritilsynet, og er på 10,8 milliarder i bruttoomsætning og 700 millioner i nettoomsætning.

Sammenstilling av estimatene ser vi i tabellen under (Lotteritilsynet, 2014).

Tall i millioner kroner	H2GC	Lotteritilsynet	Gjennomsnitt
Bruttoomsætning	10 800	15 400	13 100
- Gevinstutbetaling (93,5 %)	10 100	14 400	12 250
= Nettoomsætning (tap)	700	1000	850

*Tabell 6: Omsetning i det uregulerte pengespillmarkedet*

Lotteritilsynet betrakter deres og H2GC sitt estimat som intervall. Gjennomsnittet for disse tallene viser at det spilles for litt i overkant av 13,1 milliarder kroner på dette markedet, hvor nordmenn spiller for/taper i snitt 850 millioner. Grunnen til at tapet er så lavt sammenliknet med innsatsene skyldes svært høye tilbakebetalingsprosenten på spill i dette markedet. De utenlandske spillselskapenes spillportefølje i hovedsak består av kasinospill, pokerspill og sportsspill (oddsspill).

Det totale beløpet nordmenn bruker på pengespill (i det regulerte og uregulerte markedet) er dermed anslått til å være mellom 39,5 - 44 milliarder, og nordmenns totale tap på pengespill samlet i begge markeder ligger i intervallet 9,8 - 10,1 milliarder.

Summen av omsetningen i det regulerte og uregulerte markedet ligger på nivå med omsetningen i 2005, da den totale omsetningen i markedet var på 42 milliarder brutto og 11 milliarder netto. Dersom estimatene over legges til grunn kan det tyde på at det utenlandske pengespillmarkedet har overtatt en del av spilleautomatmarkedet i årene etter automatforbudet.

Estimatene i Tabell 6 er beregnet med utgangspunkt i tall fra Danmark, og beregnet med utgangspunkt i en tilbakebetalingsprosent på 93,5 %. Denne tilbakebetalingsprosenten tilsvarer gjennomsnittet for tilbakebetalingsprosenter for kasinospill og oddsspill i den lisensierte delen av det danske pengespillmarkedet<sup>10</sup>. Tilbakebetalingsprosenter for lisensinnehavere i Danmark er gitt i en under (Spillemyndigheden, 2014)

<b>Tilbakebetalingsprosenter</b>	
Onlinecasino	96 %
Sportsspill	84-88 %

*Tabell 7: Gjennomsnittlige tilbakebetalingsprosenter i det danske markedet*

Den lisensierte delen av det danske markedet består i hovedsak av selskaper som tilsvarer det vi betegner som utenlandske spillselskaper. Mange av disse selskapene er internasjonale og tilbyr pengespill også i Norge. Eksempler på aktører med lisens i det danske markedet er Ladbrokes, Unibet, Pokerstars, Nordicbet og Bet365. Disse selskapene tilbyr pengespill til nordmenn i det uregulerte markedet<sup>11</sup>.

For 2014 hadde 31 selskaper fått innvilget 44 lisenser hos Spillemyndigheden i Danmark (Spillemyndigheden, 2014).

Tabell 8 viser utviklingen i antall lisenser og selskaper siden omreguleringen i 2012. Første kolonne viser antall søknader før omreguleringen trådte i kraft.

	<i>Søknader 2011</i>	<b>01.01.2012</b>	<b>01.01.2013</b>	<b>01.01.2014</b>
Antall selskaper	44	31	31	31
Antall lisenser	69	49	45	44

<sup>10</sup> Gjennomsnittlige utbetalingsprosentene for lisensinnehaverne publiseres av Spillemyndigheden i Danmark hvert kvartal.

<sup>11</sup> Tilbyr spillside og kundestøtte på norsk.



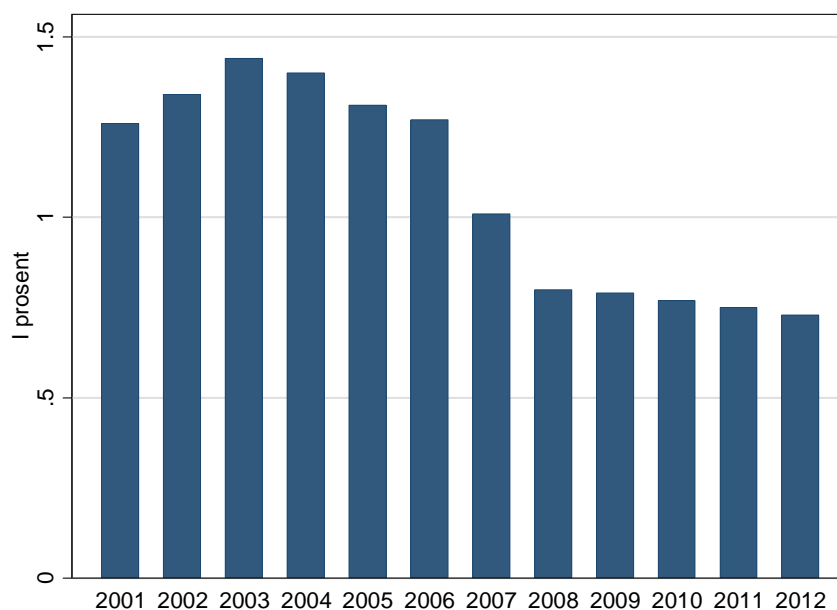
Tabell 8: Lisenser i det danske pengespillmarkedet

Vi kan se i Tabell 8 at antall selskaper i den lisensierte delen av markedet i Danmark holder seg stabilt etter omreguleringen. Imidlertid var det en nedgang i antall lisenser. Nedgangen gjelder hovedsakelig for veddemålslisenser.

## 6.3 Konsumentene

For å få et bedre bilde av etterspørselen etter pengespill ser vi i denne delen nærmere på forbruk på pengespill hos norske konsumenter (som står overfor et monopol) og britiske konsumenter (som står overfor et konkurransemarked). Dette kan gi oss et bedre inntrykk av hvordan etterspørsel avhenger av type spill, utvalg av spill og priser i markedet.

Figuren under viser utviklingen i andelen av disponibel inntekt<sup>12</sup> i årene 2001-2012. (Lotteritilsynets årsstatistikker, 2001-2012)



Figur 11: Andel av disponibel inntekt lagt på spill

Av figuren ser vi at det er en nedgang i andelen av inntekten lagt på spill etter 2003, reduksjonen er mer markant etter 2006. Dette kan skyldes automatforbudet. En annen årsak

<sup>12</sup> Disponibel inntekt; 1 238 196 kr, SSB, der per husholdning, og husholdning består av 2,2 personer)(før 2011 viser tall per innbygger over 18 år, før 15 år)

til reduksjonen kan være at disponibel inntekt har økt, og at vi ikke bruker en forholdsmessig like stor andel av inntektsøkningen på pengespill. Figuren inkluderer ikke nordmenns spillforbruk hos utenlandske aktører.

I Tabell 9 vises forbruket på spill per innbygger i Norge i 2012 i det regulerte markedet<sup>13</sup>.

<b>Per innbygger</b>	<b>Brutto</b>	<b>Netto</b>
Norsk Tipping	3 767	1 233
Norsk Rikstoto og andre aktører	1 843	541
<b>Totalt</b>	<b>5 610</b>	<b>1 774</b>

*Tabell 9: Forbruk på spill per innbygger i det regulerte markedet 2012*

Av tabellen ser vi andelen norske konsumenter setter på spill. Norske konsumenter bruker relativt stor andel hos Norsk Tipping, både i form av innsatser (brutto) og det de taper (netto).

I vår analyse har vi tatt utgangspunkt i det britiske markedet for pengespill. Det er derfor hensiktsmessig å sammenligne nordmenns forbruk på spill med forbruket til konsumentene i Storbritannia. Det britiske markedet er delt i to deler. Den ene delen består av det statlig regulerte National Lottery, som har monopol på tilbud av lotterispill. Den andre delen er et lisensiert markedet bestående av spillselskaper som tilbyr blant annet veddemål, kasinospill og bingo. Tabell 10 viser forbruk per innbygger i Storbritannia i 2012 i det lisensierte markedet og forbruk på lotterispill hos National Lottery. Tallene er omgjort til norske kroner<sup>14</sup>.

<b>Per innbygger (norske kroner)</b>	<b>Brutto</b>	<b>Netto</b>
National Lottery	1 173	551
Det lisensierte markedet	6 330	618
<b>Totalt</b>	<b>7 502</b>	<b>1 169</b>

*Tabell 10: Forbruk på spill per innbygger i Storbritannia 2012*

I Tabell 10 kan vi se at av totale innsatser lagt på spill per innbygger så legges 6 330 kroner (84 %) i det lisensierte markedet, og 1173 kroner (16 %) hos National Lottery (Gambling Commission, 2013). Ved tap på spill (nettoomsætning) per innbygger er imidlertid differansen betydelig mindre. Hos National Lottery legges det i snitt igjen 551 kroner, noe

<sup>13</sup> Beregningene er per innbygger per 1.1.13, som utgjorde 5 109 056

<sup>14</sup> Beløp vekslet fra britiske pund til norske kroner med en vekslingskurs på 10,3.

som tilsvarer 47 % av totalt tap på pengespill (forbruk), sammenlignet med 618 kroner i det lisensierte markedet.

Den britiske befolkningen har en høyere spillaktivitet enn den norske, målt i bruttoomsætning. Samtidig er tap på spill lavere. Britene satser i gjennomsnitt 1,3 ganger mer på pengespill, samtidig som de taper 1,5 gang mindre sammenliknet med norske konsumenter.

Til tross for at det britiske markedet er liberalisert legges en stor andel av spillbudsjettet til konsumentene på lotterispill hos National Lottery, selv om disse har en betydelig lavere tilbakebetalingsprosent enn aktørene i den lisensierte delen av markedet.

<b>Norge</b>	<b>Tilbakebetalingsprosent</b>	<b>Storbritannia</b>	<b>Tilbakebetalingsprosent</b>
Norsk Tipping	67 %	National Lottery	53 %
Andre aktører <sup>15</sup>	71 %	Lisensierte markedet	90 %
<b>Markedet</b>	<b>68 %</b>	<b>Markedet</b>	<b>84 %</b>

*Tabell 11: Vektet tilbakebetalingsprosent i det norske og britiske markedet*

Tabell 11 viser vektet gjennomsnittlig tilbakebetalingsprosent i hele det norske og britiske pengespillmarkedet. For Norge er denne på 68 %, og gjennomsnittet for det britiske markedet er 84 %. Norsk Rikstoto og de andre aktørene har i gjennomsnitt en utbetalingsprosent på 71 %, men på grunn av Norsk Tippings store markedsandel drar de snittet for markedet ned.

For National Lottery er utbetalingsprosenten på 53 %. I det lisensierte markedet er det vektete gjennomsnittet for utbetalingsprosenten 90 %. I denne delen av markedet er det veddemål som har den høyeste gjennomsnittlige tilbakebetalingsprosenten på 92 %. Av totale innsatser satt på spill settes 78 % på veddemål.

<sup>15</sup> Norsk Rikstoto og andre aktører

I Tabell 12 kan vi se markedsandelene til spillene hos National Lottery i Storbritannia og tallspill for Norsk Tipping i Norge<sup>16</sup>.

	<b>Brutto</b>	<b>Netto</b>
Norge	30 %	47 %
Storbritannia	16 %	47 %

*Tabell 12: Markedsandeler for tallspill i Norge og Storbritannia*

Tabell 12 viser at selv om Storbritannia har et liberalisert pengespillmarked med flere aktører så velger befolkningen å legge like stor andel netto på tallspill som i Norge. Etter at gevinster er utbetalt har britene brukt en like stor del av spillbudsjettet hos National Lottery som den norske befolkningen gjør på tallspill hos Norsk Tipping. Dette til tross for at valgmulighetene ved pengespill er større i Storbritannia.

## 6.4 Bedriftene

I denne delen ønsker vi å se nærmere på hvordan spillselskapene i et monopolmarked og spillselskapene i et konkurransemarked opererer.

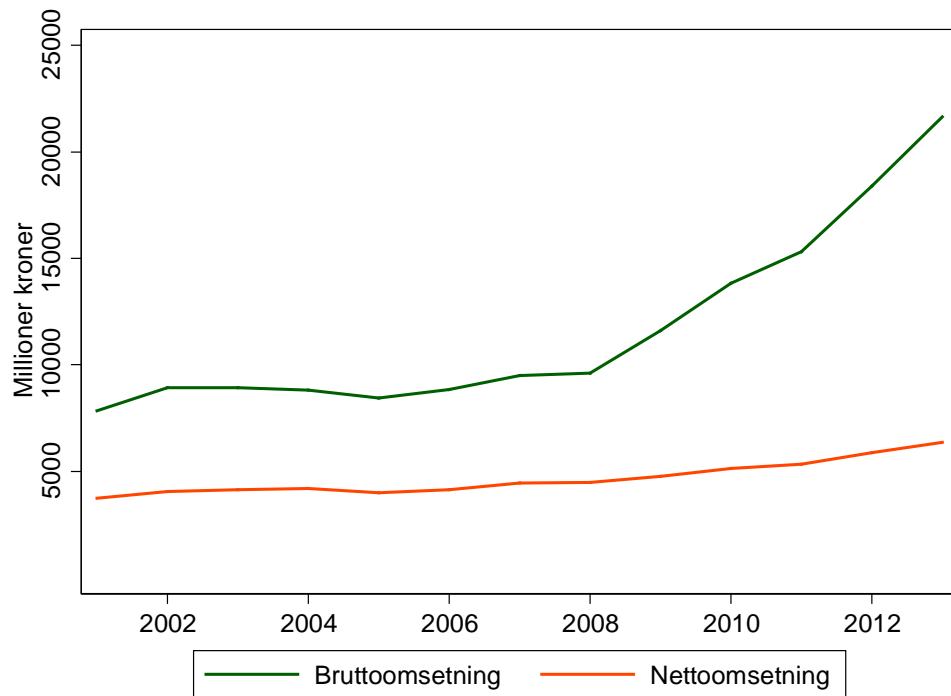
Vi bruker regnskapstall for å se nærmere på effektiviteten til monopolbedriftene. Her sammenlikner vi Norsk Tipping med Danske Spil og Svenska Spel. Deretter ser vi på driften til fire utenlandske spillselskaper som driver i et konkurransemarked. Dette for å vurdere mulig pris i markedet ved en liberalisering av det norske pengespillmarkedet.

### 6.4.1 Monopolbedriftene

Norsk Tipping er den største aktøren på det regulerte norske pengespillmarkedet. Figur 12 viser at Norsk Tipping har hatt en vekst i både brutto- og nettoomsætningen de siste 13 årene.

---

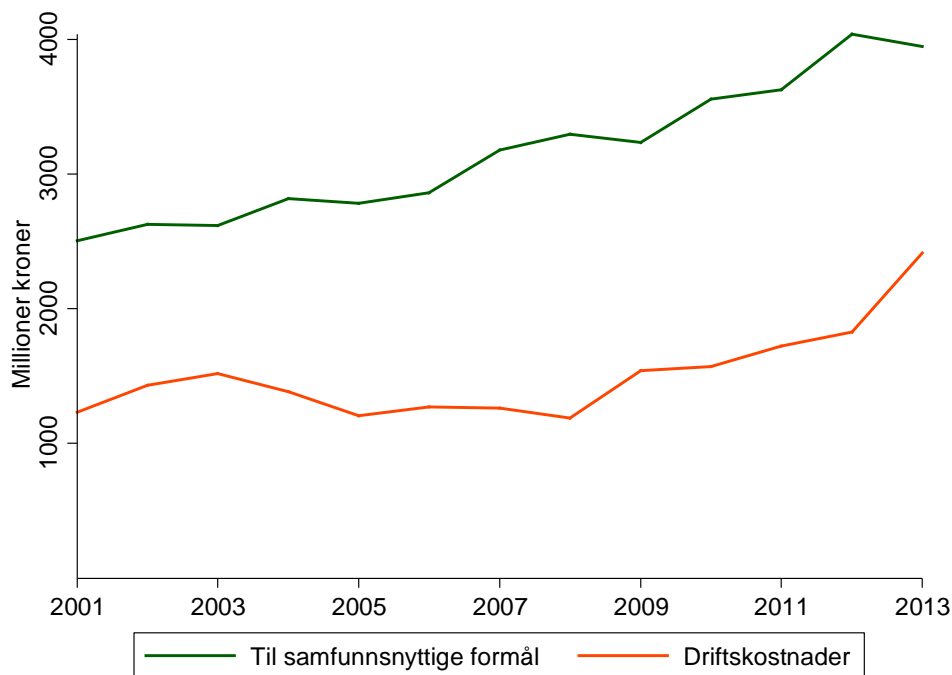
<sup>16</sup> Lotto, VikingLotto, Keno, Extra, Joker



*Figur 12: Brutto- og nettoomsetning til Norsk Tipping.*

Grafen viser brutto -og nettoomsetning til Norsk Tipping i perioden fra 2001 til 2013. Grunnen til den kraftige økningen i bruttoomsetningen de senere årene er at Norsk Tipping har lansert flere typer spill med høy tilbakebetalingsprosent. Fra 2008 har Norsk Tipping sin spilleportefølje inkludert spilleautomaten Multix og fra 2011 bingoautomaten Belago, disse spillene hadde i 2012 utbetalingsandeler på henholdsvis 91,7 % og 88,5 %.

Nettoomsetningen til bedriften er det beløpet bedriften sitter igjen med av innsatsene etter gevinster til kundene er betalt. Det er dette beløpet som fordeles til formål og som skal dekke kostnader ved drift. Figur 13 under viser fordelingen av Norsk Tipping sin nettoomsetning de siste årene.



Figur 13: Fordelingen av Norsk Tippings nettoomsætning på formål og kostnader

Som vi ser av figuren går den største andelen av nettoomsætningen til Norsk Tipping til samfunnsnyttige formål. Fordelingen mellom beløpet som går til samfunnsnyttige formål og beløpet som går til å dekke kostnader holder seg relativt stabil frem til 2012. Her ser vi at det foreligger en kostnadsøkning som resulterer i at andelen som går til formål blir redusert.

Sammenlikner vi monopolet i Norge med monopolet i Sverige og Danmark ser vi følgende:

	NORSK TIPPING		SVENSKA SPEL		DANSKE SPIL	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010
Utbetalingsprosent	64 %	62 %	65 %	64 %	64 %	63 %
Pris	36 %	38 %	35 %	36 %	36 %	37 %
Driftskostnader av nettoomsætning	- 40 %	- 39 %	- 38 %	- 39 %	- 33 %	- 34 %
Driftsresultat av nettoomsætning	61 %	62 %	63 %	61 %	70 %	67 %
Årsresultat av nettoomsætning	62 %	66 %	64 %	60 %	70 %	67 %

Tabell 13: Effektiviteten til monopolselskaper i Skandinavia

Tallene i tabellen er fra 2011 og 2010. Grunnen til dette er at Danmark gjennomførte en omregulering av pengespillmarkedet i 2012. Omreguleringen gjør at Danske Spil i årene etter 2011 ikke konkurrerer på samme vilkår som Norsk Tipping og Svenska Spel, og vi kan derfor ikke sammenligne bedriftene på likt grunnlag.

Tabellen viser at både det norske, svenske og danske spillmonopolet har hatt en relativt lik tilbakebetalingsprosent på mellom 62 % og 65 % av innsatsene. Det betyr at av det befolkningen spiller for blir mellom 35 % og 38 % beholdt av monopolselskapene. Det spillselskapene beholder av innsatsene betegnes som prisen. Ved monopolenselskapene er følgelig prisen mellom 35 % og 38 %.

Andelen av nettoomsetning som går til å dekke kostnader ligger på mellom 33 % og 40 %. Norsk Tipping bruker størst andel av nettoomsetning (40 %) til å dekke kostnader sammenlignet med de andre selskapene. Danske Spil var de mest kostnadseffektive, da kun 33 % av nettoomsetningen gikk til å dekke kostnader.

Andelen som går til formål eller overføres til staten er vist ved siste linje i Tabell 13. Som vi ser har Danske Spil overført en større andel av inntektene til stat/formål enn de to andre selskapene begge årene.

Differansen mellom drifts- og årsresultatet består av finanskostnader og finansinntekter.<sup>17</sup> Årsresultatet er utgangspunktet for overføring til formål.

## 6.4.2 Utenlandske spillselskaper

For å se på hvordan spillselskaper i et konkurranseutsatt marked driver har vi sett nærmere på fire selskaper. I Tabell 14 viser vi effektiviteten til disse fire bedriftene.

	William Hill		Ladbrokes		Unibet		Betsson	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Utbetalingsprosent	93 %	94 %	94 %	94 %	93 %	93 %	93 %	93 %
Pris	7 %	6 %	6 %	6 %	7 %	7 %	7 %	7 %
Driftsresultat av bruttoomsetning	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %	2 %
Driftsresultat av nettoomsetning	24 %	20 %	21 %	17 %	18 %	25 %	26 %	32 %
Selskapsskatt	-15 %	-18 %	-5 %	-10 %	-7 %	-7 %	-4 %	-5 %

Tabell 14: Effektiviteten til utenlandske spillselskaper

I 2011 var William Hill den største aktøren i internettmarkedet i Storbritannia med en markedsandel på 15 %, Ladbrokes var den femte største aktøren med en markedsandel på 7,5 %. Beregning av Herfindal indeksen (en metode for å beregne markedskonsentrasjon)

<sup>17</sup> Dersom finansinntektene er høyere enn finanskostnadene vil også disse overføres til stat/formål.

viser en verdi på under 800 for dette markedet, noe som betyr at markedet går under betegnelsen fullkommen konkurranse (European Regulated Markets, 2012).

Vi ser at alle fire selskapene har en tilbakebetalingsprosent på over 93 %, begge årene. I gjennomsnitt er tilbakebetalingsprosenten for disse fire selskapene på 93,4 %. Dette er i samsvar med tilbakebetalingsprosenten i den lisensierte delen av markedet i Danmark der den var på 93,5 %. Vi kan se av tabell 14 at selskapene beholder 6-7 % av innsatsene. Dette er selskapenes pris på spill.

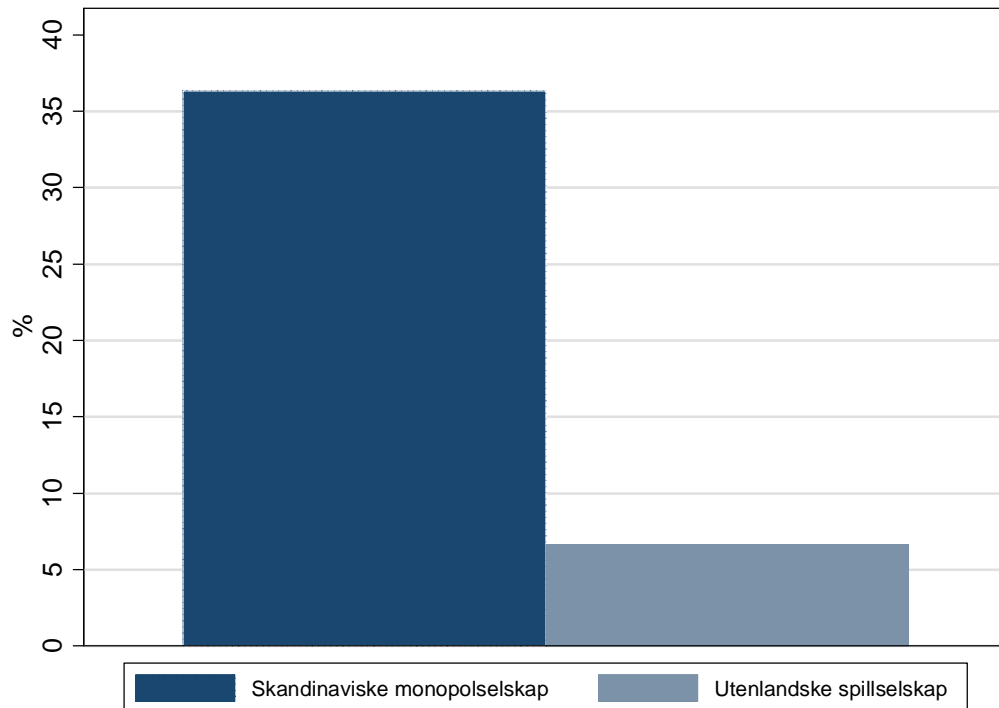
Driftsresultatet som andel av bruttoomsetning er i snitt 1,5 %. William Hill oppgir at de har et mål om å ha et driftsresultat på 2 % av bruttoomsetningen. Driftsresultatet som andel av nettoomsetningen er i gjennomsnitt på 23 %. For monopolbedriftene er dette beløpet i gjennomsnitt på 64 %. Til forskjell går mye av overskuddet fra monopolbedriftene enten til staten eller til formålene, mens de for spillselskapene tilfaller eierne av bedriften.

William Hill og Ladbrokes driver både internettvirksomhet og fysiske spilllokaler, mens Unibet og Betsson er rendrevne internettselskaper. Hos William Hill kommer 31 % av inntektene fra nett, mens 65 % kommer fra fysiske lokaler (hovedsakelig i Storbritannia)

Tabell 14 viser at bedriftene, på grunn av den høye tilbakebetalingsprosenten, ikke klarer å generere profitt som er høy nok til å dekke driftsresultatskravet på 2 %. Dette tyder på at konkurransen i markedet er hard.

Dersom vi sammenlikner den gjennomsnittlige andelen monopolbedriftene og de utenlandske selskapene beholder av innsatsene fra spill, ser vi følgende:





*Figur 14: Prisen på spill hos skandinaviske monopolselskap og utenlandske spillselskap*

Figur 14 viser andel av bruttoomsetningen som beholdes av henholdsvis de tre skandinaviske monopolselskapene og de fire utenlandske spillselskapene.

Søylene i figuren reflekterer også gjennomsnittlig pris på spill i markedet ved monopol og konkurranse. Figuren illustrerer at prisnivået hos monopolbedriftene og de konkurranseutsatte selskapene er svært ulik.

---

## 7. ANALYSE

Regjeringen har varslet at de vil vurdere en liberalisering av pengespillmarkedet dersom overføringene til samfunnsnyttige formålene sikres, samtidig som hensynet til spilleavhengige ivaretas (Regjeringen, 2014). I analysen ser vi på hvordan det norske markedet for pengespill kan se ut om 5 år med og uten en omregulering.

I analysen har vi valgt å bruke inflasjonsjusterte tall. Dette for å få frem den faktiske veksten i markedet. Ikke-inflasjonsjusterte tall vil gi inntrykk av en større vekst enn det som er reelt.

I analysen har vi tatt en rekke forutsetninger:

- Det er anslått at norske konsumenter satser mellom 10 og 15 milliarder hos de utenlandske spillselskapene, og taper i underkant av 1 milliard. På grunn av usikkerheten rundt disse estimatene har vi valgt å holde de utenfor våre beregninger.
- Vi betrakter Norsk Tippings overføring til ideelle formål som en samfunnsskatt. Norsk Tipping har med andre ord en samfunnsskatt på 100 % av overskuddet, og det er denne vi ønsker å beregne ved en omregulering.
- Vi forutsetter at budsjettandelen ikke øker til over 100 %. Dette fordi reduksjonen i prisen på spill blir svært stor. En spiller må med andre ord spille mye for å tape like mye på spill som han gjør i dag. Vi ser på det som mer sannsynlig at konsumenten vil kjøpe andre goder som gir nytte enn å kjøpe mye mer av et gode den allerede har fått mye mer av. Vi antar derfor at budsjettandelen ikke vil øke ved en omregulering.

Analysen starter med å se på det norske pengespillmarkedet uten en omregulering. Vi beregner bruttoomsetning, nettoomsetning og beløpet som genereres til samfunnsnyttige formål i markedet fem år frem i tid. Markedet vil, selv uten en omregulering, bli påvirket av den økte konkurransen fra utenlandske spillselskap. Beregninger av omsetningstallene vil gi oss et inntrykk av i hvilken grad den økte konkurransen vil påvirke det norske spillmonopolet.

Videre beregner vi hvordan markedet blir ved en fullstendig omregulering. I dette tilfellet antar vi at markedet går fra å være et monopolmarked til å bli et fullkomment

---

konkurransemarked. Alle bedrifter som finner det lønnsomt å drive i markedet får etablere seg. Resultatet av dette er at prisen i markedet blir presset ned til bedriftens avkastningskrav (alternativkostnad). I tilfellet med fullstendig omregulering vil aktørene i dagens monopolordning enten ha blitt utkonkurrert eller tvunget til å tilpasse seg prisene i resten av markedet. Det vil kun være en pris i markedet ved løsningen.

Vi beregner også en alternativ løsning med et delvis liberalisert marked. Her lar vi Norsk Tipping ha monopol på tallspill (Lotto, Viking Lotto, Keno, Extra, Joker), og de velger å holde priser på samme nivå som i dag. De utenlandske spillerselskapene får ikke lov til å tilby liknende spill. De resterende spillene i Norsk Tipping sin spillportefølje vil konkurrere i et lisensiert marked sammen med de utenlandske spillerselskapene. Prisen på disse vil bli presset ned til prisen i resten av markedet. Markedsløsningen ved en delvis liberalisering setter vi lik den vi ser i Storbritannia. Her vil tallspillene til Norsk Tipping ha en markedsandel på 47 %. Dette tilsvarer markedsandelen til National Lottery i Storbritannia. Den resterende delen av markedet er liberalisert og består av det vi har betegnet som utenlandske spillerselskap. Det vil være en stor prisforskjell mellom den monopoliserte delen av markedet og den liberaliserte delen av markedet.

Avslutningsvis beregner vi kostnaden ved spilleavhengighet. For disse beregningene begrenser vi oss til å se på effekter ved en delvis liberalisering av markedet.

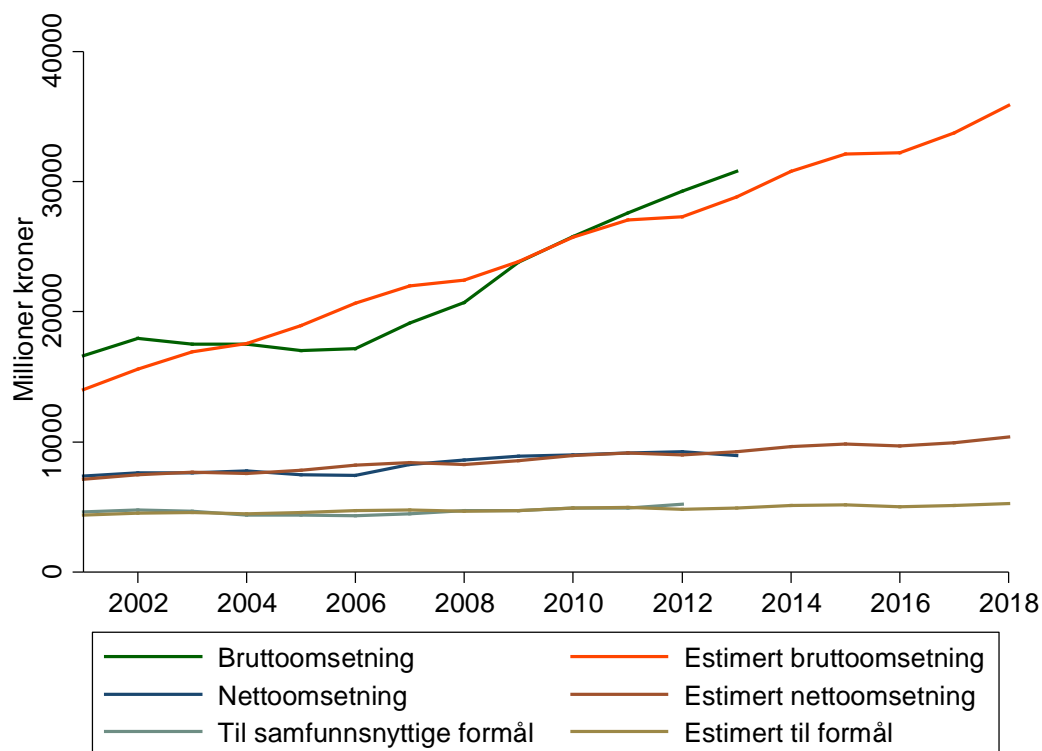
## 7.1 Markedet om 5 år uten en omregulering

For å finne spilleaktivitet i markedet om 5 år har vi brukt historiske omsetningstall fra monopolmarkedet for å predikere hvor brutto- og nettoomsetning, samt hva overføringen til de samfunnsnyttige formålene vil være.

Uten en omregulering forventer vi at utviklingen vil fortsette slik som i de senere årene. Monopolet i Norge er utfordret av utenlandske spillerselskap som tilbyr lavere priser (høyere tilbakebetalingsprosent). Vi ser ikke for oss at denne konkurransen blir svakere i årene fremover. Som følge av økt konkurranse vil monopolet tilpasse seg ved å øke tilbakebetalingsprosenten. Dette kan skje eksempelvis ved at de innfører nye spill i spillporteføljen som er beregnet på å møte konkurransen.

I beregningen av utviklingen i markedet har vi valgt å ekskludere spilleautomatenes del av omsetningen. I 2007 ble spilleautomatene fjernet fra markedet, noe som ga et sjokk i tallmaterialet. Vi mener at utviklingen vi kan se ved å utelate automatene fra omsetningstallene gir et bedre av utviklingen.

Grafisk fremstilt ser estimatet slik ut (inflasjonsjusterte):



Figur 15: Virkelig og predikert utvikling i pengespillmarkedet

Figuren viser bruttoomsetning og nettoomsetning i det regulerte markedet frem til 2013 i tillegg til overføring til de samfunnsnyttige formålene frem til 2012. Figuren viser også den predikerte utviklingen for disse tallene frem til 2018.

Tabellen under viser virkelige omsetningstall for det regulerte markedet i 2013 (venstre kolonne) og predikerte omsetningstall for 2018 (høyre kolonne) (tallene er inflasjonsjusterte)

	2013	2018
Bruttoomsetning	30 775	35 858
Nettoomsetning	8 974	10 387
Til samfunnsnyttige formål	5 200	5 832

Tabell 15: Virkelige og predikerte omsetningstall

---

Fra tabellen kan vi beregne at nettoomsetning som andel av bruttoomsetning utgjorde 29,2 % i 2013. Legger vi prediksjonen til grunn vil denne andelen reduseres til 28,9 % i løpet av fem år. En reduksjon i nettomsetning i prosent betyr en økt tilbakebetalingsandel til konsumentene, men som vi ser så er denne forskjellen svært liten. Prediksjonen viser at bruttoomsetningen i markedet vil stige med ca. 5 milliarder, nettoomsetningen vil stige med ca. 1,4 milliard og de samfunnsnyttige formålene får økt bidrag på ca. 630 millioner. Tallene gir ikke inntrykk av at den norske enerettsmodellen er under press.

På grunn av Norsk Tipping sin store markedsandel på 69 %, vil den predikerte utviklingen i Tabell 15 i stor grad gjenspeile Norsk Tippings utvikling. Norsk Tipping har de senere årene hatt sterk vekst. Selskapet mener at økningen skyldes en utviklingen av deres spillportefølje. Prediksjonen viser at veksten vil fortsette de kommende årene. Dette er noe vi betrakter som sannsynlig på grunn av innføringen av Instaspill i 2014. For å kunne opprettholde sin posisjon er selskapet nødt til å fortsette å tilby nye spill også i fremtiden, noe vi mener er årsaken til at Norsk Tipping som spillsekskap ikke vil svekkes nevneverdig de kommende årene.

Tallene i Tabell 15 viser imidlertid også at andelen som går til formål reduseres fra dagens nivå på 58 % til 56 %. Selv om veksten i prosent er negativ, ser vi at kronebeløpet som går til samfunnsnyttige organisasjoner er større enn dagens overføring. Dette skyldes at veksten i omsetningen i kroner er positiv. Totalt vil det i 2018 bli gitt 5 832 millioner kroner til samfunnsnyttige formål fra monopolet.

Fra tabellen beregner vi at hver nordmann vil øke utgiftene ved pengespill fra dagens 1 756 kr til 2 033 kr i 2018.<sup>18</sup> Videre ser vi at spillaktiviteten vil øke fra 6 024 kr per person til 7 019 kr. Vi ser at nordmenns etterspørsel etter pengespill øker de neste årene.

---

<sup>18</sup> Antall innbyggere: 5 109 056 per 01.01.14 (SSB)

## 7.2 Markedet om 5 år ved en omregulering

### 7.2.1 Fullkommen konkurranse

Antar vi en fullstendig liberalisering av markedet vil prisene presses til det nivået der inntektene akkurat dekker kostnadene, og slik at avkastningskravet til selskapene blir holdt. Fra mikroøkonomisk teori er det dette som betegnes som en fullkommen konkurranseløsning.

Vi leste av regnskapene til de utenlandske selskapene at de sitter igjen med mellom 6-7 % av konsumentenes samlede innsatser. Vi legger til grunn at selskapene har et avkastningskrav på minimum 6 % av bruttoomsetning, altså at prisen på spill er 6 %. Dette tilsvarer at utbetaling av gevinster er på 94 % av innsatsene. Da selskapene betaler lite skatt på spilleinntektene, kan vi anta at en pris på spill på 6 % er relativt upåvirket av skatt.

<b>Prisendring i gevinstutbetaling på spill</b>	
Uten omregulering	28,9 %
Ved omregulering	6 %
<b>Prisreduksjon:</b>	<b>79 %</b>

Tabell 16: Prisreduksjon ved fullkommen konkurranse

Ved en liberalisering vil prisen i markedet gå fra 28,9 % som vil være monopolprisen om 5 år, til 6 % som er prisen vi ser i markeder med konkurranse. Det er mulig at det finnes spillselskaper som opererer med lavere priser, men ut i fra det tallmaterialet vi har innhentet er 6 % den nedre grensen for prisen. Går prisen fra 28,9 % til 6 % ved en overgang til en fullkommen konkurranseløsning vil prisreduksjonen som følger være på 79 %

	Uten omregulering		Omregulering	
	100 %	100 %	70 %	37 %
Budsjettandel:				
Pris på spill	28,9 %	6 %	6 %	6 %
Prisreduksjon	0 %	79 %	79 %	79 %
Nettoomsetning (tap på spill)	10 387	10 387	7 271	3 857
Bruttoomsetning (innsatser)	35 858	173 119	121 183	64 288

Tabell 17: Omsetning i markedet med og uten en omregulering om 5 år

Tabell 17 viser omsetningen i markedet om 5 år med og uten en omregulering. For å beregne omsetning ved en omregulering har vi tatt utgangspunkt i tre ulike budsjettandeler.

---

En budsjettandel på 100 % betyr at vi legger like mye penger på spill (taper) som uten en omregulering. Det betyr at vi spiller (taper) for det samme beløpet om 5 år uavhengig av om det er monopol eller fullkommen konkurranse i markedet. Beregnet på antall innbyggere vil dette tilsvare at hver nordmann spiller (taper) for 2 033 kr om 5 år. Grunnet en kraftig prisreduksjon vil innsatser øke kraftig. I 2018 vil det ved et konkurransemarked bli satset 33 885 kr per innbygger (brutto).

I flere typer pengespill der utbetalingsprosenten er høy, vil det også forekomme høy grad av gjenspill av gevinster. Dette kan illustreres ved spilleautomatmarkedet der tilbakebetalingsprosenten typisk er høy, gjenspillet av gevinster stort, og det er kort tid mellom gevinstutbetaling og til ny innsats settes (frekvens). Spillerne satser altså flere runder på en og samme spillsesjon, sammenlignet med lotto der det satses en gang i hver spillsesjon, og hvor frekvensen er lav.

Budsjettandelen på 37 % tilsvarer en elastisitet på -1. Grunnen til at vi har satt elastisiteten til å være nøytralelastisk er fordi vi antar at pengespill for folk flest er et normalgode. Gitt at pengespill er et normalgode på lik linje med andre underholdningsgoder så vil vi forvente at elastisiteten er lik -1. Det betyr at en etterspørselsendring følger prisendringen. En budsjettandel som tilsvarer forbruk på spill i Storbritannia, vil være på 41,5 %. Dette vil innebære en innsatsomsetning nært nivå med elastisitet på -1.

Ettersom en budsjettandel på 37 % innebærer at konsumenten reduserer forbruket på spill til 755 kr, samtidig som en budsjettandel på 100 % innebærer innsatser på nærmere 34 000 kr per person, har vi beregnet en mellomløsning med utgangspunkt i en budsjettandel på 70 %. Ved budsjettandel på 70 % vil innsatser per person være på 23 719 kr, samtidig som forbruket vil være på 1 423 kr. Forbruket vil reduseres fra dagens nivå, samtidig som innsatser fortsatt vil øke.

Det at konsumentene legger en mindre andel av disponibel inntekt på spill vil også bety at de har en større andel av disponibel inntekt å bruke på andre goder, og vil dermed få økt nytte ved en prisreduksjon.

---

## Effekter ved ulike skattesatser

Ved en omregulering av markedet vil ikke finansiering av formål skje via overskuddet til monopolbedriftene slik som i dag. Dette skyldes at de enten har blitt utkonkurrert, eller fordi de må tilpasse seg konkurransen ved å tilby så lave priser at de ikke har overskudd til å opprettholde dagens overføring til formål.

For å kunne videreføre finansiering av samfunnsnyttige formål ved en fullkommen konkurranseløsning kan beløpet genereres via skatt på spillinntektene. Spillinntektene fra alle selskapene i en fullkommen konkurranseløsning vil utgjøre det nye skattegrunnlaget. Skatteleggingen av spill selskapene består av en skatt på nettoomsætningen, altså en spillskatt, og de vil bli pålagt å betale en selskapskatt på resultatet som vi forutsetter er 27 %, gitt det norske nivået på selskapskatt i dag.

Den generelle konsumskatten i Norge er på 25 % på varer. I 2011 ble det innført 25 % merverdiavgift på kjøp av elektroniske tjenester fra utlandet. Merverdisatsen gjelder elektroniske bøker, musikk, filmer, programvare, spill og underholdningsprodukter som selges over internett. Satsen gjelder uavhengig av om tilbyderen er etablert innenfor eller utenfor det norske merverdiavgiftsområdet (Regjeringen, 2010b). For noen type goder er satsen for merverdiavgiften lavere. For besøk på museum, gallerier, fornøylesparker og større idrettsarrangement er konsumskatten på 8 % (Skatteetaten, 2014).

Den optimale skatten på pengespill vil avhenge av hvordan en konsument vurderer nytten av dette godet i forhold til nytten av andre goder. Anser en konsument underholdningsverdien (nytten) av å spille pengespill lik den nytten han oppnår ved eksempelvis å gå på en fotballkamp bør konsumskatten være på 8 %. Finner konsumenten nytten av å spille pengespill lik som den han får ved å spille dataspill eller benytte seg av andre underholdningsprodukter på nett bør konsumskatten legges på 25 %. Med andre ord avhenger den samfunnsøkonomisk optimale skatten av hvordan konsumentene oppfatter pengespill som gode. Gitt dette resonnementet bør skatten på spill ligge i intervallet 8-25 % av nettoomsætning (nettospillinntekter).

Siden vi her fokuserer på pengespill på internett velger vi å betrakte pengespill som et gode på lik linje med andre underholdningstjenester konsumenten kan kjøpe på internett. Dette gjør at vi velger å legge til grunn en skatt på spill på 25 %.



Tabell 18 viser skatteinntekter som blir generert ved en skatt på 25 % ved ulike budsjettandeler. Det er forutsatt at selskapene har et avkastningskrav på 6 %, og et driftsresultatkrav på 2 % av bruttoomsetningen. Innsatsmultiplikatoren er ved en pris på 6 % på 16,67, og multipliseres med nettoomsetningen for å fremstille bruttoomsetningen.

(tall i millioner)	Uten omregulering	Ved omregulering		
<i>Budsjettandel:</i>	100 %	100 %	70 %	37 %
Pris på spill	28,9 %	8 %	8 %	8 %
Prisreduksjon	0 %	72,4 %	72,4 %	72,4 %
Nettoomsetning	10 387	10 387	7 271	3 843
Bruttoomsetning	35 858	129 839	90 887	48 040
Spillskatteinntekter		2 597	1 818	961
Driftsresultat (gitt 2 % krav)		2 584	1 809	956
Selskapsskatt (27 %)		698	488	258
Resultat etter skatt		1 886	1 320	698
Sum skatteinntekter		<b>3 294</b>	<b>2 306</b>	<b>1 219</b>

*Tabell 18: Skatteinntekter ved omregulering av markedet*

Ved en omregulering der spillsekskapene må betale en spillskatt som tilsvarer en merverdiavgift på 25 %, gitt et avkastningskrav på 6 % av bruttoomsetning, vil prisene i markedet bli 8 %. Dette tilsvarer en tilbakebetalingsandel på 92 %.

Hvis markedet ikke blir omregulert vil monopolet generere 5 832 millioner kroner til samfunnsnyttige formål i 2018. Fra Tabell 18 kan vi se at ved spillskatt på 25 % så vil ikke dette dekkes. Skatteinntekten ved en 100 % budsjettandel vil være 3 294 millioner, nesten to milliarder mindre enn det formålene får ved en videreføring av monopolet. Gitt en spillskatt på 25 % så må norske konsumenter øke budsjettandelen til 177 %. Det vil innebære at bruttoomsetningen i markedet blir 230 milliarder kroner. Sannsynligheten for en slik økning i spillaktiviteten i markedet anser vi ikke som særlig stor.

### **Skatt for å dekke finansiering til samfunnsnyttige formål**

Ettersom spillskatten på 25 % ikke dekker finansieringen av samfunnsnyttige formål beregner vi hvilke nivåer skattsatsen må ligge på for å dekke finansieringen.

I Tabell 19 kan vi se hva skattesatsene må være for at formålene skal kunne finansieres på lik linje som uten en regulering:

		Budsjettandel		
		100 %	70 %	37 %
Skattesats	78,30 %	8335	5382	3084
	51,80 %	5832	4083	2158

Tabell 19: Skattesatser for å dekke finansiering av samfunnsnyttige formål

Tabell 19 viser summen av skatteinntekter (spillskatt og selskapsskatt) ved ulike budsjettdandeler.

Dersom norske konsumenter taper en like stor andel spill ved en omregulering som det de vil gjøre hos monopolet uten en omregulering (budsjettdandel på 100 %), vil inntekter til formål bli dekket ved en skatt på nettoomsetning på 52 %. Prisen i markedet vil være 12,5 % i dette tilfellet. Til sammenlikning er prisen i markedet ved monopol (uten omregulering) på 28,9 %.

Dersom norske konsumenter legger mindre penger på spill som følge av en omregulering, så må skattesatsen være høyere for at skatteinntekten skal være stor nok til å finansiere de samfunnsnyttige formålene. Ved en budsjettdandel på 70 %, noe som tilsvarer at hver nordmann spiller for/taper 1 423 kr hver, vil en skattesats på 78,3 % være nødvendig for å finansiere formålene. Norske konsumenter vil med det tape et mindre beløp på pengespill, til tross for at spillaktiviteten er mye høyere. Disse pengene vil kunne bli tilført økonomien på andre måter.

Ved en budsjettdandel på 37 % (elastisitet på -1) vil ikke norske konsumenters forbruk være høyt nok til at noen skattesats vil kunne generere nok inntekter til finansiering av formålene.

## 7.2.2 Markedet ved en delvis liberalisering

De fleste land har restriksjoner på sine nasjonale pengespillmarkeder, noe som gjør at en fullkommen konkurransesituasjon sjelden finner sted. Derfor beregner vi en mellomløsning. Denne mellomløsningen innebærer at vi lar tallspill (som Lotto) være under monopolet, og resten av markedet blir konkurranseutsatt.

---

Som nevnt i teorikapittelet viser forskning fra USA, og ved å se til markeder som Storbritannia, at lotterispill ikke er et substitutt for andre typer pengespill. Etterspørselen etter lotterispill er uavhengig av utvikling og etterspørselen på pengespillene i resten av markedet (veddemål, spilleautomater etc). Vi har observert at det i Storbritannia, til tross for et mer liberalt marked, fortsatt er stor etterspørsel etter lotterispill. Med dette som utgangspunkt mener vi at en mellomløsning er mer realistisk å se i markedet, enn en fullkommen konkurranseløsning. For å beregne en mellomløsning for norske forhold har vi valgt å legge det britiske markedet til grunn. Der har de valgt å holde tallspill under monopolet og la resten av markedet bli liberalisert. Vi antar at monopolets andel av spillbudsjettet vil holdes fast og være lik markedsandelen på 47 %.

Som nevnt i kapittel 6. har National Lottery en markedsandel på 47 % av nettoomssetningen i det britiske markedet. Den lisensierte delen vil ha den resterende delen av markedet på 53 %. Vi velger å overføre disse markedsandelene til norske markedsforhold. Vi lar tallspillene i Norsk Tippings spillportefølje ha en markedsandel tilsvarende National Lottery's på 47 %, og andre aktører i markedet ha 53 % av nettoomssetningen.

Prisen på tallspill setter vi lik prisen Norsk Tipping har i dag. Som vist i kapittel 6.1 tilsvarer det vektete gjennomsnittet for tallspillene til Norsk Tipping 47,9 %. Fjerner vi tallspill fra den samlede porteføljen vil den resterende delen av det norske markedet ha en gjennomsnittlig pris på spill på 21 %. Denne er hva vi ser for oss er utgangspunktet før en omregulering. Prisen etter en liberalisering holdes fortsatt på 6 %. Prisene i denne delen av markedet vil derfor gå fra å være 21 % til 6 % ved en liberalisering.

Videre forutsetter vi at Norsk Tipping får drifte tallspillene på lik linje med i dag. Vi forutsetter også at de har samme fordelingsstruktur. Med det mener vi at fordelingen av nettoomssetningen til samfunnsnyttige formål og kostnader er konstant. Andelen av nettoomssetningen som går til samfunnsnyttige formål og kostnader er henholdsvis 64 % og 36 %. Det kan argumenteres for at kostnadsandelen blir relativt sett større, da selskapet får en mindre nettoomssetning til å fordele kostnadene på. Men vi forutsetter at konkurransepress og krav fra myndighetene om effektiv drift vil føre til at kostnadsandelen ikke blir større enn hva som er tilfelle i dag.

Tallspillene i Norge vil nå ha en markedsandel på 47 %. For det norske markedet vil dette i 2018 tilsvare en nettoomssetning ved lotterispill på 4 882 millioner kr. Andelen til

samfunnsnyttige formål er 64 % av nettoomsetningen. I kronebeløp tilsvarer dette 3 124 millioner. Gitt at samfunnsnyttige formål i 2018 skal få 5 832 millioner kroner, vil den lisensierte delen av markedet måtte generere skatteinntekter som tilsvarer differansen mellom det monopolet vil skape uten en omregulering og den andelen den betaler ved en omregulering. Dette utgjør 2 707 millioner kroner. Det gir at skatteinntektene fra de utenlandske spillselskapene må bli på 2 707 millioner kroner for at finansiering av samfunnsnyttige formål skal økes.

		Budsjettandel		
		100 %	70 %	37 %
	<b>67,30 %</b>	3867	2707	1431
<b>Skattesats</b>	<b>44,20 %</b>	2710	1897	1003
	<b>25,00 %</b>	1748	1224	647

Tabell 20: Skatteinntekter ved en delvis liberalisering

Resultatet fra beregningene vist i Tabell 20 viser at om norske konsumenter har en budsjettdandel på 100 %, og dermed setter et like stort beløp på pengespill som uten en omregulering, må skattesatsen for å dekke finansiering av samfunnsnyttige formål være på 44,2 %. Prisen på spill i markedet blir her på 10,8 %.

Ved 70 % budsjettdandel må skatten økes til 67,3 %. For at bedriftene skal få dekket avkastningskravet på 6 % må prisen i markedet øke til 18,3 %. Dette er 2,7 prosentpoeng lavere enn prisen før omreguleringen, som for dette markedet var på 21 %. Med andre ord vil en mellomløsning være bedre for konsumentene enn et monopol, ettersom de vil få en lavere pris i denne delen av markedet.

Bruttoomsetningen i markedet, med en budsjettdandel på 100 %, er 60 586 millioner, der henholdsvis 51 198 kommer fra det lisensierte markedet, og 9 388 fra monopolmarkedet. Ved en budsjettdandel på 70 % vil bruttoomsetningen være på 30 390 millioner, der henholdsvis 21 002 millioner kommer fra det lisensierte markedet.

Det er verdt å merke seg at norske konsumenter i dag legger 700 millioner kr igjen hos utenlandske aktører. Dette er tall vi har holdt utenfor beregningene. Dersom omsetningen deres inkluderes i beregningene ved en liberalisering, altså at de utenlandske aktører blir tvunget til å betale skatt på inntekten opptjent fra norske konsumenter, så vil markedet være større enn det vi har beregnet her. Dette vil medføre at skattesatsene kan settes noe lavere for å dekke beløpet for finansieringen av samfunnsnyttige formål.

### 7.2.3 Spilleavhengighet

I Sundvolden-erklæringen skriver Regjeringen at ved en liberalisering så skal “hensynet til de spilleavhengige ivaretas”(Regjeringen, 2013:49).

Det kan diskuteres hva regjeringen mener med begrepet «ivareta». Det kan tolkes i økonomiske termer ved at det sikres at det er tilstrekkelig forebyggende tiltak og behandlingsplasser til spilleavhengige eller de med fare for å utvikle spilleavhengighet. Begrepet kan også tolkes slik at Regjeringen mener det skal lages et regelverk som vil ha begrensninger på markedsføring, spillutforming eller andre faktorer som kan føre til økt spilleavhengighet i befolkningen.

Forskning, som nevnt i kapittel 3 om spilleavhengighet, har ikke funnet en signifikant signifikant sammenheng mellom ulike reguleringsformer for pengespill og prevalensrater for spilleavhengighet. Imidlertid viser nasjonale studier at gjennomsnittlig økt spillfrekvens i befolkningen vil kunne medføre økte grad av problemspilling.

Bruttoomsetningen måler spillaktiviteten i en befolkning. Ved en mellomløsning med delvis liberalisering av pengespillmarkedet vil bruttoomsetningen øke til 51,2 milliarder, fra 35,9 milliarder ved en monopolsituasjon. Den store økningen i spilleaktiviteten ved å liberalisere markedet skyldes den store reduksjonen i prisen på spill. Dersom spillaktiviteten i befolkningen stiger mye, vil dette medføre økt gjennomsnittlig spillfrekvens. Nasjonale studier viser at det er en sammenheng mellom spillfrekvens i befolkningen og grad av spilleproblemer (totalkonsummodellen).

Hvor mange flere som vil utvikle spilleproblemer er vanskelig å anslå. Vi kan legge til grunn at norske myndigheter ikke vil tillate at flere vil utvikle spilleproblemer enn det som var i 2005, da prevalensraten ble målt til det hittil høyeste nivået.

#### **Direkte kostnader ved spilleavhengighet**

De direkte kostnadene ved spilleavhengighet er kostnader knyttet til forebyggende tiltak og behandlingsinnsats. De direkte kostnadene ligger i dag i intervallet 37 - 71,9 millioner.

---

Økte spilleproblemer ved en omregulering vil være avhengig av begrensningene som legges på spillerselskapene og regelverket som settes for å sikre konsumenten. Da spesielt ved markedsføring, men også utformingen av spill samt atferdsvarsling, beløpsgrenser, automatiske hvilepauser o.l.

I 2005 var prevalensraten på 1,9 %, <sup>19</sup> noe som med dagens befolkning <sup>20</sup> tilsvarer ca. 70 000 problemspillere. Gitt kostnaden per problemspiller per år tilsvarer dette en kostnad på mellom 1,14 milliarder og 2,29 milliarder (gitt kostnadene i kapittel 3). Den direkte kostnaden blir et sted mellom 114 og 229 millioner.

Om den direkte kostnaden ved spilleavhengighet skal dekkes via skattesatsen, må skatten økes fra nivået vi beregnet i kapittel 7.2, der vi kun tok høyde for at inntektene til samfunnsnyttige formål skulle dekkes. Vi velger derfor å gjennomføre en beregning der vi inkluderer den direkte kostnaden ved spilleavhengighet.

### **Delvis liberalisert marked der kostnader ved spilleavhengighet er inkludert**

Ved en mellomløsning antar vi at monopolet består av Norsk Tippings tallspill slik som beregnet i kapittel 6.1. Vi forutsetter at Norsk Tipping betaler 0,5 % av årsresultatet til tiltak mot spillavhengighet. I 2018 er årsresultatet til Norsk Tipping estimert til 3 124 millioner kroner. Antar vi at Norsk Tipping betaler 0,5 % av overskuddet, vil tilskudd til forebyggende tiltak være 15,6 millioner kroner.

Gitt Norsk Tipping sitt bidrag er beløpet som gjenstår å dekke for de utenlandske spillerselskapene mellom 98,4 - 213,4 millioner kroner. Vi velger å gå videre med et snitt av disse tallene: 156,9 millioner.

Beløpet de utenlandske spillerselskapene må dekke, via skatteinntekter til staten, vil øke fra 2 707 kr til 2 863,9 millioner.

Ved 100 % budsjettandel må skatten økes fra 44,2 % til 47,3 %. Prisen i markedet går fra 10,8 % til 11,4 %. Med andre ord vil skattesatsen øke med 3,07 prosentpoeng for å dekke kostnaden ved spilleavhengighet.

---

<sup>19</sup> Standardisert rate på 1,7 %

<sup>20</sup> Personer bosatt i Norge i alderen 16-74 år per 1. januar 2013, i alt 3 707 250 personer

Ved 70 % budsjettandel må skatten økes fra 67,3 % til 71,8 %. Det betyr at skatten må økes med 4,48 prosentpoeng. Prisen øker fra 18,3 % til 21,3 %. Sammenlikner vi 70 % budsjettandel med markedet uten en liberalisering så ser vi at prisen er marginalt høyere (0,26 prosentpoeng). Denne løsningen er med andre ord lik prismessig, men det vil være flere aktører i markedet nå enn uten en liberalisering. Denne løsningen vil dekke kostnaden ved spilleavhengighet, noe som ikke vil bli dekket ved en monopolløsning. Slik sett kan det være en bedre løsning.

## 8. DRØFTING

Våre beregninger viser at en liberalisering av pengespillmarkedet innebærer at skattesatsen på spill må settes høyt for å sikre økte inntekter til samfunnsnyttige formål. Et spørsmål i denne sammenheng er om de utenlandske selskapene vil være villige til å etablere seg i Norge gitt disse skattesatsene.

De utenlandske spillselskapene konkurrerer med hverandre på et globalt internettmarked, og høy skatt vil kunne påvirke deres konkurranseevne ved at prisene på spill økes. De har også lave barrierer for å flytte virksomheten ut av land hvor de betrakter skatten for å være for høy.

Dersom utenlandske spillselskaper ikke får noen garantier fra myndighetene om at uregulerte, konkurrerende aktører kan holdes borte fra markedet, har de lite insentiv til å etablere seg. Dette skyldes at selskapene med lisens fortsatt vil konkurrere om de samme konsumentene med selskaper uten lisens. Selskaper som tilbyr spill fra lavskatteland vil oppnå et konkurransemessig fortrinn ved at de kan tilby lavere priser på spill.

IP-blokkering (filtrering) er en måte å løse dette på. Ved IP-blokkering stenges internettsidene til spillselskaper som ikke har tillatelse til å tilby spill. Dette er imidlertid kontroversielt, da det er en fare lovlige og legitime virksomheter filtreres bort, og med det begrense ytringsfriheten. Det vil også være vanskelig å stenge ute all ulovlig virksomhet.

Det er usikkert om virkemidler som IP-blokkering vil være reelle ved en omregulering i Norge. Dersom en IP-blokkering ikke kan garanteres av norske myndigheter, må det være andre fordeler som veier opp for det å stå utenfor markedet. Eksempelvis kan dette være tillatelse til å markedsføre pengespillene på flere arenaer, som tv, avis, idrettsarrangementer o.l. Ved å få markedsføre seg kan spillselskapene få økt tilgang til konsumentene, sammenlignet med de ulisensierte aktørene. Ved at norske konsumenter vet at spillselskapene opererer innenfor regulerte rammer kan de også føle seg bedre beskyttet, og dermed foretrekke lisensierte fremfor ulisensierte aktører.

Uten en IP-blokkering vil det være mindre sannsynlig at myndighetene kan kreve skattesatser på nettoomsetningen tilsvarende de vi finner i analysen. Selv i Storbritannia, der pengespillmarkedet er liberalt og myndighetene har forsøkt å imøtekomme de utenlandske



---

spillselskapene, har flere av de største spillselskapene valgt å flytte internettvirksomheten ut av landet. I Storbritannia er skattesatsen på 15 % av nettoomsætningen.

En mulighet for å sikre finansiering av formål uten å drive uforholdsmessig hard skattlegging av selskapene, er å differensiere skattesatsen i forhold til inntekten. Slik kan myndighetene føre en progressiv skattepolitikk mot spillselskapene. Spillselskapene som tjener over et gitt beløp må betale en høyere skattesats enn bedriftene som har en lavere inntekt. Selskapene med høyere omsetning vil dermed betale en høyere marginalsatt. Dette er blant annet gjort i den danske modellen hvor de lisensierte selskapene med høyest omsetning betaler mer i gebyrer og avgifter til staten.

Ved en omregulering vil det være hensiktsmessig å utforme lisenssystemet på en slik måte at myndighetene har mulighet til å trekke lisensene tilbake dersom spillselskapene ikke forholder seg til regelverket. En mulig løsning kan være at myndighetene innvilger lisenser for ett år av gangen, og eventuelt utvider lisensene til fem år, dersom pengespillmarkedet har en ønsket utvikling. Slik vil myndighetene kunne kontrollere at omfanget av pengespill ikke blir for stort, eller at de sosiale konsekvensene blir for store. Ved utformingen av et lisenssystem vil det imidlertid også oppstå administrative kostnader. Eksempelvis kostnader relatert til søknadsprosesser, markedsovervåkning, rapportering, IP-blokkering og utforming av regelverk.

Ved en liberalisering av markedet kan forventes økt markedsføring og økt tilgjengelighet, noe som kan resultere i økt spilleavhengighet i befolkningen. Det er usikkert om de utenlandske spillselskapene vil ta hensyn til at deres atferd på markedet vil kunne øke spilleproblemene i befolkningen, da deres mål først og fremst er å maksimere inntektene.

Spilleavhengighet er en negativ ekstern effekt ved pengespill. Det betyr at bedriftene i markedet som ikke tar hensyn til kostnaden dette påfører samfunnet når de setter prisen. Dermed medfører det et for høyt konsum. En skatt må til for å dekke denne kostnaden. Både direkte, til behandling, og indirekte ved at de høye prisene internaliserer mye av den negative eksterne effekten.

Imidlertid er skattesatsen som skal til for å dekke den direkte kostnaden relatert til problemspilling liten, sammenlignet med skatten som må til for å finansiere de samfunnsnyttige formålene.

Vi har i våre beregninger estimert en øvre grense for hva kostnadene vil bli ved en omregulering. Dette med utgangspunkt i at vi har benyttet den høyeste prevalensraten målt i Norge. Vi tror ikke myndighetene vil tillate at spilleproblemer i befolkningen øker til dette nivået igjen. Dette med bakgrunn i at myndigheten i 2005 valgte å forby spilleautomater, da disse ble ansett for å føre til store spilleproblemer i befolkningen. Dette ble gjort selv om det innebar milliarder i reduserte inntekter for de frivillige organisasjonene.

Det kan finnes alternative måter å finansiere formålene på ved en liberalisering. Dette kan eksempelvis skje ved at overføringen til de samfunnsnyttige formålene gjøres over statsbudsjettet. Dette kan i fremtiden også sikre mer stabile overføringer, da overføringene ikke vil være avhengig av en økende spillomsetning fra aktørene i markedet.

For konsumentene som ikke har problemer med pengespill, vil en fullstendig liberalisering av pengespillmarkedet være det beste. Konsekvensen av dette er at et stort antall konsumenter vil få en betalingsvillighet som er høyere enn prisen. Konsumentoverskuddet vil som følge av dette øke. At prisene reduseres gjør at pengene som blir tapt på spill reduseres. Dette er penger konsumentene nå får til overs, og kan bruke på andre goder som vil gi dem nytte. Samtidig vil det genereres inntekter til myndighetene via konsumskatt.

## 9. KONKLUSJON

I utredningen har vi undersøkt om en fullstendig eller delvis liberalisering av pengespillmarkedet vil kunne føre til økte inntekter til samfunnsnyttige formål. Etter våre beregninger er det teoretisk mulig, men i praksis er det lite sannsynlig. Det å finansiere formålene vil innebære å skattlegge aktørene i markedet så høyt at de antageligvis ikke vil ønske å drive her.

Ser vi bort fra finansieringen av formål, så vil aktørene i markedet ved en liberalisering kunne dekke kostnadene ved spilleavhengighet.

I tillegg vil konsumentene tjene på en liberalisering. For denne gruppen vil en prisreduksjon føre til økt nytte. Dette fordi de kan spille mer og tape mindre for det samme beløpet som før en omregulering.

---

## LITTERATUR

Australian Productivity Commission(1999). *Australia's Gambling Industries* Rapport nr. 10. Canberra, AusInfo.

Australian Gambling Industries (1993). *Inquiry Report*. Hentet 05.03.2014 fra <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/gambling/docs/report>

Aftenposten (2012). *Norsk Tipping ruller ut kasino*. Hentet 04.04.2014 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Norsk-Tipping-ruller-ut-kasino-6754165.html#.U57GGU-IqxA>

Betsson samleside: Årsrapporter 2011-2013. Hentet 05.02.2014 fra <http://amda-1d21b7.client.shareholder.com/annuals.cfm>

Boye, K, Heksestad, T & Holm, E. (2006) *Kostnads- og inntektsanalyse*. 8.utg. Universitetsforlaget.

Brønnøysundregisteret (2014). *Frivillighet*. Hentet 09.02.2014 fra <http://www.brreg.no/frivillighet/>

Clotfelter, C.T. & Cook P.J. (1993). *On the Economics of State Lotteries*. Journal of Economic Perspectives. Nr 4.

Danske Spil samleside: Årsrapporter 2010-2013. Sist besøkt 14.05.2014 fra <https://om.danskespil.dk/koncern#Årsrapport>

Dedekam jr. A. (2002) *Mikroøkonomi*. 1.utg. Bergen, Fagbokforlaget

Deloitte (2013) *Taxation and investment in Malta*. Hentet 05.04.2014 fra <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-maltaguide-2013.pdf>

EU Commission (2011) *Green paper on online gambling in the internal market*. Hentet 04.02.12 fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0128&from=EN>

European Commission (2006). *2<sup>nd</sup> part, Economic Study*. Hentet 29.03.2014 fra [http://ec.europa.eu/internal\\_market/gambling/docs/study4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study4_en.pdf)

European Regulated Market (2012), *Gambling Data*. Hentet 15.01.2014 fra [http://www.gamblingdata.com/files/EuropeanRegulatedMarketsJuly2012\\_0.pdf](http://www.gamblingdata.com/files/EuropeanRegulatedMarketsJuly2012_0.pdf)

Fischler, A. (2011) *Mixed methods* Hentet 05.05.2014 fra [http://www.fischlerschool.nova.edu/Resources/uploads/app/35/files/ARC\\_Doc/mixed\\_methods.pdf](http://www.fischlerschool.nova.edu/Resources/uploads/app/35/files/ARC_Doc/mixed_methods.pdf)

Forrest, D. (2010). *Competition, the price of gambling and the social cost of gambling*. [http://www.egba.eu/pdf/Forrest\\_final\\_economic\\_review.pdf](http://www.egba.eu/pdf/Forrest_final_economic_review.pdf)

---

Frank, R.H & Bernanke, B.S. (2007) *Principles of micro economics*. 3.utg. New York, McGraw-Hill/Irwin.

Frøyland, L., Hansen, M., Sletten, M., Torgersen, L. & von Soest, T (2010), *Uskyldig moro-Pengespill og dataspill blant norske ungdommer*, NOVA-instituttet. Hentet 03.02.2014 fra <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/08/NOVA-rapp-2010.pdf>

Gambling commissio (2013) *Industry Statistics*. Hentet 22.03.2014 fra [http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling\\_data\\_\\_analysis/statistics/industry\\_statistics-1.aspx](http://www.gamblingcommission.gov.uk/gambling_data__analysis/statistics/industry_statistics-1.aspx)

Gulley, O.D & Scott, F.A. (1993), *The demand for wagering on state-operated lottery games*. National Tax Journal.

Government of Gibraltar (2014): *Remote Gambling*. Hentet 23.03.2014 fra <https://www.gibraltar.gov.gi/remotegambling>

Hansen, M. & Rossow, I.(2008). *Adolescent gambling and problem gambling: Does the total consumption model apply?* Journal of Gambling Studies, 24, 135–149. Hentet 07.04.2014 fra [http://download.springer.com/static/pdf/240/art%253A10.1007%252Fs10899-007-9082-4.pdf?auth66=1403308531\\_7e8e43b2171c2c3b25ce4d0ea4fba71e&ext=.pdf](http://download.springer.com/static/pdf/240/art%253A10.1007%252Fs10899-007-9082-4.pdf?auth66=1403308531_7e8e43b2171c2c3b25ce4d0ea4fba71e&ext=.pdf)

Hjelmeng, E.J & Sjørgard, L. (2012). *Konkurransopolitikk – Rettslig og økonomisk analyse*. Foreløpig utgave.

HM Revenue and Customs (2014a). *Gambling Duties*. Hentet 12.03.2014 fra <http://www.hmrc.gov.uk/rates/gambling-duty.htm>

HM Revenue and Customs (2014b). *Corporation Tax rate*. Hentet 12.03.2014 fra <http://www.hmrc.gov.uk/rates/corp.htm>,

HM Revenue and Customs (2014c). *Gambling Tax Reform*. Hentet 12.03.2014 fra <http://www.hmrc.gov.uk/gamblingtaxreform/index.html>

Johannessen, A. Kristoffersen, L., Tuft, P.A.(2004): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, Abstrakt forlag, Oslo

Ladbrokes samleside, Årsrapporter 2011- 2012. Sist besøkt 20.05.2014 <http://www.ladbrokesplc.com/investor-centre/reports/reports-2013.aspx>

Lovdata, (2014). *Straffeloven LOV-1902-05-22-10*. Hentet 04.02.2014 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10?q=straffeloven>

Lovdata (2010). *Totalisatorloven LOV-1927-07-01-3*. Hentet 04.02.2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3>

Lovdata (1995). *Lotteriloven LOV-1995-02-24-11*. Hentet 04.02.2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-11?q=lotteriloven>

Lovdata (1992). *Pengespilloven LOV-1992-08-28103*, i 1992 Nr. 17 Hentet 04.02.2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-08-28-103>

- 
- Norsk Tipping samleside: Årsrapporter 2005-2013. Sist besøk 04.06.2014  
<https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/aarsrapporter>
- Lotteriinspektionen (2013). *Skriftserie Nr.4/2013*. Hentet 12.03.2014 fra  
[http://lotteriinspektionen.se/Global/Bilder/broschyre/skriftserien/Skriftserien\\_4\\_2013webb.pdfh](http://lotteriinspektionen.se/Global/Bilder/broschyre/skriftserien/Skriftserien_4_2013webb.pdfh)
- Lotteritilsnet samleside: Alle Årsstatistikker (2001-2012). Sist besøkt 05.06.2014  
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/arkiv-publikasjonar-fra-lotteritilsynet/>
- Lotteritilsynet (2012a). *Fjernspillrapporten*. Hentet 23.03.2014 fra  
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2012/12/Fjernspillrapporten-2012.pdf>
- Lotteritilsynet (2012b). *Rapport om betaliingsformidlingsforbudet*. Hentet 24.03.2014  
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2012/01/Rapport-betalingsformidlingsforbudet-jan-20121.pdf>,
- Lotteritilsynet (2013a). *Nettspill i Europa*. Hentet 06.04.2014  
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/pengespel-pa-nett/nettspel-i-europa/>
- Lotteritilsynet (2011). *Krav til markedsføring av norske pengespill*. FOR 2010-02-19 nr 184  
Hentet 21.02.2014 fra  
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2011/05/Markedsf%C3%B8ring-pengespel-norsk.pdf>
- Lotteritilsynet (2013b). *Årsstatistikk 2012*. Hentet 22.03.2014 fra  
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2013/12/Norske-pengespel-2012-nettversjon.pdf>
- Lund (2008). *The population mean and the proportion of frequent gamblers: Is the theory of total consumption valid for gambling?* Journal of Gambling Studies, 24, 247–256.  
Hentet 21.02.2014 fra  
[http://download.springer.com/static/pdf/280/art%253A10.1007%252Fs10899-007-9081-5.pdf?auth66=1403308226\\_b673f683097d29e167852d548b4d2a78&ext=.pdf](http://download.springer.com/static/pdf/280/art%253A10.1007%252Fs10899-007-9081-5.pdf?auth66=1403308226_b673f683097d29e167852d548b4d2a78&ext=.pdf)
- National Lottery (2014). *Where the Money goes*. Hentet 11.04.2014  
<http://www.national-lottery.co.uk/player/p/goodcausesandwinners/wherethemoneygoes.ftl>
- Norsk Tipping (2014a). *Års- og samfunnsrapport 2013*. Hentet 24.03.2014 fra  
<http://2013.norsk-tipping.no/files/full-rapport.pdf>
- Norsk Tipping (2014b). *Selskapets policy og prinsipper*. Hentet 22.02.2014 fra  
<https://www.norsk-tipping.no/selskapet/ansvarlig-spillvirksomhet/policy-og-prinsipper>
- Norsk Tipping (2014c). *Samfunnsansvar*. Hentet 22.02.2014 fra  
<https://www.norsk-tipping.no/selskapet/samfunnsansvar>
- Norsk Tipping (2014d). *Vår rolle i samfunnet*. Hentet 22.02.2014 fra  
<https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/vaar-rolle-i-samfunnet>
- Norsk Tipping (2014e). *Vi satser stort på nettspill*. Hentet 24.03.2014 fra  
<https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/aarsrapport2009>,

- 
- Norsk Tipping (2014f). *Overskudd*. Hentet 24.03.2014 fra <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/overskudd>
- Norsk Tipping (2014g). *Spillerett og verktøy*. Hentet 04.02.2014 fra <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/ansvarlig-spillvirksomhet/spillerett-og-verktoy>
- Norsk Rikstoto (2013). *Om Rikstoto*. Hentet 04.02.2014 fra <https://www.rikstoto.no/Hjem/OmRikstoto/>
- Norsk Tipping (2009). *Års- og samfunnsrapport*. Hentet 04.02.2014 fra <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/aarsrapport2009>
- NRK (2014). *Kynisk markedsføring av spill*. Hentet 04.02.2014 fra <http://www.nrk.no/ytring/kynisk-markedsforing-av-spill-1.11442261>
- Pallesen et al (2014). *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2013*, Universitetet i Bergen. Hentet 04.02.2014 fra <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/05/Befolkningsstudien-2014-endeleg-versjon.pdf> 06.05.2014
- Planzer, S. (2014). *Associations between national gambling policies and disordere gambling prevalence rates within Europe*. Hentet 05.04.2014 fra <http://www.planzerlaw.ch/en/academia/publications/>
- Pindyck, R.S & Rubinfeld D.L. (2009) *Microeconomics*. 7.utg. New Jersey, Person Education, Inc.
- Pran, K. og Ukkelberg, Å. (2010). *Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen 2010*. Synovate. Hentet 21.02.2014 fra <http://www.rus-ost.no/file=5624>
- Teknologirådet (2007). *Fra rådet til tinget*. Hentet 03.03.2014 fra <http://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/16/2013/08/RTT-Regulering-av-pengespill-p%C3%A5-internett.pdf>.
- Regjeringen (2014a). *Spillemidler til idrettsanlegg*. Hentet 04.02.2014 fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/idrett/spillemidler\\_til\\_idrettsanlegg.html?id=1086](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/idrett/spillemidler_til_idrettsanlegg.html?id=1086)
- Regjeringen (2013a). *Advarer mot frislipp*. Hentet 05.03.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kud/taler-og-artikler/2013/advarer-mot-frislipp.html?id=718033>
- Regjeringen (2013b). *Vedtekter og instruks for Norsk Tipping AS*. Hentet 22.02.2014 fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill\\_og\\_lotteri/vedtekter-og-instruks-for-norsk-tipping-.html?id=555808](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill_og_lotteri/vedtekter-og-instruks-for-norsk-tipping-.html?id=555808),
- Regjeringen (2012a). *Den nye Tippenøkkelen*. Hentet 04.02.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/kud/Nyheter-og-pressemeldinger/Pressemeldinger/2012/den-nye-tippenokkelen.html?id=701344>
- Regjeringen (2012b). *Utenfor og innenfor - Statlige eneretter*. NOU 2012:2. Hentet 04.02.2014 fra

---

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/16/4/7.html?id=669604>

Regjeringen (2012c). *EØS-avtalen: Hva avtalen omfatter*. Hentet 04.02.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-avtalen/hva-avtalen-omfatter.html?id=685024>

Regjeringen (2012d). *Staten betaler mer for idrett og kultur*. Hentet 06.02.2014 fra [http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/kud/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2012/staten-betaler-for-mer-til-idrett-og-kul.html?regj\\_oss=1&id=685064](http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/kud/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2012/staten-betaler-for-mer-til-idrett-og-kul.html?regj_oss=1&id=685064)

Regjeringen (2010a). *Norsk pengespillpolitikk*. Hentet 06.02.2014 [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill\\_og\\_lotteri/norsk-pengespillpolitikk.html?id=555812](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill_og_lotteri/norsk-pengespillpolitikk.html?id=555812)

Regjeringen (2010b). *Endringer i E-momsen*. Hentet 07.06.14 <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2010/endringer-i-e-momsen/sporsmal-og-svar-om-e-momsen.html?id=620518>

Regjeringen (2010c). *Frivilligheten og grasrotandelen*. Hentet 04.02.2014 fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/frivillig\\_virksomhet/grasrotandelen-og-frivillighetsregistre.html?id=536771](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/frivillig_virksomhet/grasrotandelen-og-frivillighetsregistre.html?id=536771)

Regjeringen (2006). *Ny tippenøkkel og fordelingsmodell fra 2006*. Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) Hentet 06.02.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-44-2002-2003-/4/6/2.html?id=313916>

Riksrevisjonen (2009). *Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping*. Hentet 04.02.2014 fra [https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Dokumentbase\\_Dok\\_3\\_14\\_2008\\_2009.aspx](https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Dokumentbase_Dok_3_14_2008_2009.aspx)

Skatteetaten (2014). *Merverdiavgift – veiledning til næringsdrivende*. Hentet 04.05.2014 fra <http://www.skatteetaten.no/no/Bedrift-og-organisasjon/Merverdiavgift/Merverdiavgift--veiledning-til-naringsdrivende-/?chapter=3727#kapitteltekst>

Spillemyndigheden (2014). *Årsberetning, 2013*. Hentet 12.03.2014 fra <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Spillemyndighedens%20%C3%A5rsberetning%202013.pdf>

Spillemyndigheden (2013). *Årsberetning 2012*. Hentet 04.03.2014 fra <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Spillemyndighedens%20%C3%A5rsberetning%202012.pdf>

Svenska Spel (2014). *Årsrapport 2013*. Hentet 04.03.2014 fra [https://svenskaspel.se/img/omsvs/2013/SvenskaSpel\\_2013\\_SWE.pdf](https://svenskaspel.se/img/omsvs/2013/SvenskaSpel_2013_SWE.pdf) 07.03.2014

Svenska Spel (2009) «*Spelets pris - en analys av samhällsekonomiska kostnader till följd av spelproblem i Sverige*» [https://svenskaspel.se/img/omsvs/Spelets\\_pris\\_med\\_förord.pdf](https://svenskaspel.se/img/omsvs/Spelets_pris_med_förord.pdf)



---

Synnestvedt, T. (2009) *Mikroøkonomi i korte trekk*. 3.utg. Zigma Forlag.

Swiss Institute of Comparative Law. (2006). *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*.

Thalheimer, R.T & Ali, M.M. (2003) *The demand for casino gaming*. Applied Economics, 34.

The Guardian (2009). *Betting firms renege on Treasury deal and head offshore*. Hentet 04.05.2014 fra  
<http://www.theguardian.com/business/2009/aug/04/williamhill-ladbrokes>

The Telegraph (2011). *Betfair moves operations to Gibraltar*. Hentet 04.04.2014 fra  
<http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/expat-money/8370744/Betfair-moves-operations-to-Gibraltar.html>

Tax News(2013). *Malta E-gaming Review*. Hentet 04.04.2014 fra  
[http://tax-news.com/features/Malta\\_EGaming\\_Review\\_201314\\_\\_\\_571155.html](http://tax-news.com/features/Malta_EGaming_Review_201314___571155.html) 17.12.13

Unibet samleside: Årsrapporter 2011-2012.  
<http://www.unibetgroupplc.com/corporate/templates/ReportsPage.aspx?id=119>

US Department of Justice (2014). *Herfindahl–Hirschman Index*.  
<http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/hhi.html>

Williams et al (2012 ). *The population prevalence of problem gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends*.  
<https://www.uleth.ca/dspace/bitstream/handle/10133/3068/2012-PREVALENCE-OPGRC%20%282%29.pdf?sequence=3>

William Hill samleside Årsrapporter 2011-2012. Sist besøkt 20.05.2014  
<http://www.williamhillplc.com/investors/results-centre/2014.aspx>